

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

RAPPORTO DI RICERCA
SU

LA RICONVERSIONE
DELL'INDUSTRIA
PER LA DIFESA

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi



1990

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

RAPPORTO DI RICERCA
SU

COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

LA RICONVERSIONE
DELL'INDUSTRIA
PER LA DIFESA

 **RIVISTA
MILITARE**

INDICE

COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

Dott. Sergio Rossi (Direttore della Ricerca)

Dott. Nicola Bellini

Dott. Secondo Rolfo

<i>La Difesa e lo sviluppo: il significato economico delle spese militari</i>	17
<i>Capitolo 1 - La riconversione dell'industria per la difesa in URSS</i>	23
1.1 Il significato e gli effetti economici delle spese militari	23
1.2 Difesa e sviluppo	12
<i>Capitolo 2 - La riconversione dell'industria per la difesa in URSS</i>	37
2.1 Il concetto di «Riconversione» nell'ambito della Perestrojka	37
2.2 Il piano di riconversione sovietico	36
2.3 La struttura complessiva dell'industria militare in URSS in rapporto alle possibilità di riconversione al settore civile	41
2.4 Il dibattito sulla riconversione dell'industria per la difesa in Unione Sovietica	46
<i>Capitolo 3 - La ristrutturazione dell'industria degli armamenti in Italia: la situazione attuale e i relativi problemi</i>	51
3.1 La situazione della base industriale della difesa e la necessità di una sua ristrutturazione	51
3.2 Valutazioni in premessa e conseguenze di una riconversione dell'industria militare italiana	60
Tabella A - Potenzialità e vincoli di riconversione per alcuni settori dell'industria militare italiana	62
Tabella B - Utilizzo in settori civili della ricerca e sviluppo di tecnologia militare	61

INDICE

<i>Sintesi</i>	7
<i>Introduzione</i>	17
Capitolo 1 <i>Disarmo e sviluppo: il significato economico delle spese militari</i>	25
1.1 Il significato e gli effetti economici delle spese militari	25
1.2 Disarmo e sviluppo	32
Capitolo 2 <i>La Riconversione dell'industria per la difesa in URSS</i>	37
2.1 Il concetto di «Riconversione» nell'ambito della Perestroika	37
2.2 Il piano di riconversione sovietico	38
2.3 La struttura produttiva dell'industria militare in URSS in rapporto alle prospettive di riconversione al settore civile	41
2.4 Il dibattito sulla riconversione dell'industria per la difesa in Unione Sovietica	46
Capitolo 3 <i>La ristrutturazione dell'industria degli armamenti in Italia: la situazione attuale e i relativi problemi</i>	51
3.1 La situazione della base industriale della difesa e la necessità di una sua ristrutturazione	51
3.2 Valutazioni su possibilità e conseguenze di una riconversione dell'industria militare italiana	60
Tabella A. Potenzialità e vincoli di riconversione per alcuni settori dell'industria militare italiana	62
Tabella B. Utilizzo in settori civili della ricerca e sviluppo di interesse militare	63

Capitolo 4	<i>Le principali proposte e il dibattito politico-tecnico in Italia sulla riconversione dell'industria militare</i>	65
4.1	Le iniziative politiche	65
4.1.1	Concetti ricorrenti nelle proposte di legge di riconversione	68
4.1.2	Commenti alle proposte di legge di riconversione	69
4.2	Studi e ricerche sulla riconversione in Italia	75
4.3	Gli studi e le proposte dei sindacati. L'inserimento della clausola di riconversione nei contratti integrativi aziendali	76
Capitolo 5	<i>Il dibattito sulla riconversione: studi, proposte e esperienze all'estero</i>	83
5.1	Le teorie di Seymour Melman sulla riconversione dell'industria degli armamenti negli Stati Uniti	83
5.2	Problemi e difficoltà della riconversione	86
Capitolo 6	<i>Le esperienze di riconversione produttiva nel settore civile in Italia nel dopoguerra (legge 675/77). Valutazione del grado di applicabilità al settore militare</i>	91
6.1	L'esperienza di riconversione industriale italiana nell'ambito della legge 675/77	91
Tabella C.	Legge n.675/77. Agevolazioni approvate al 31 dicembre 1984: investimenti ammessi alle agevolazioni	96
6.2	Il sostegno pubblico alla R & S: un possibile strumento per la riconversione industriale	96
6.2.1	Un nuovo approccio al problema	96
6.2.2	La legislazione italiana in materia di R & S	98
6.2.3	Gli incentivi all'innovazione tecnologica e l'utilizzo per la diversificazione produttiva	100
Capitolo 7	<i>Il problema della mobilitazione industriale</i>	103
7.1	Le implicazioni dei futuri accordi sulla stabilità convenzionale in Europa	103
7.2	La mobilitazione industriale	105
Conclusioni		111

LA RICONVERSIONE DELL'INDUSTRIA PER LA DIFESA

SINTESI DEL RAPPORTO DI RICERCA

1) Il problema della cosiddetta riconversione dell'industria degli armamenti a produzione civile è estremamente delicato e complesso. Ciò deriva in gran parte dal fatto che esso è trattato in termini ideologici, anziché strategici ed economici. Inoltre, molto frequentemente i suoi fautori perseguono finalità diverse che si pongono «a monte» del problema della trasformazione industriale che esse propongono. Tra queste finalità ricordiamo:

a) L'opposizione alle spese militari o alle esportazioni di armamenti, che non si vuole vedere ostacolata da istanze o proteste occupazionali degli addetti al comparto industriale per la difesa;

b) la preoccupazione che gli interessi dell'industria per la difesa e delle sue maestranze possano ostacolare il processo di riduzione degli armamenti in corso;

c) l'intendimento di procurare finanziamenti all'industria, praticamente a «fondo perduto», ecc..

2) Il problema della riconversione dell'industria degli armamenti si identifica nella realtà con quello della sua ristrutturazione e del suo adeguamento alle nuove condizioni del mercato, interno ed internazionale. Tali tendenze sono influenzate non solo dall'evoluzione tecnologica, ma anche da fattori politici, quali i possibili risultati del negoziato sul controllo degli

armamenti convenzionali in Europa, la sempre maggiore integrazione industriale, tecnologica e di mercato, conseguente anche all'Atto Unico Europeo, le condizioni del mercato mondiale degli armamenti. Quest'ultimo è determinato dall'andamento delle crisi e della conflittualità internazionale, dalla concorrenza dei nuovi produttori e dalle pressioni delle industrie americane e sovietiche, che hanno un surplus di capacità produttive in conseguenza della limitazione degli approvvigionamenti interni.

3) Una riconversione, fine a se stessa, come è proposta da diverse forze politiche, non ha senso. L'industria per la difesa esiste in quanto è destinata a soddisfare le esigenze delle Forze Armate nazionali. La sua abolizione sarebbe assurda dal punto di vista sia strategico-politico, poiché si tradurrebbe in una dipendenza dall'estero, sia dal punto di vista industriale, poiché si penalizzerebbe l'industria italiana in molti settori tecnologici prioritari, che sono comuni alle produzioni militari e commerciali, finanziando anche la concorrenza estera. La ristrutturazione deve essere incentrata sulle nuove condizioni del mercato, interno ed internazionale, e deve tener conto delle ristrutturazioni e riposizionamenti che sono in corso quanto meno in ambito europeo.

Per quanto riguarda il mercato, cioè le commesse delle Forze Armate, occorre tener conto che i negoziati sul controllo degli armamenti influiranno a breve termine sulla minore propensione politica ad assegnare fondi ai bilanci della difesa, e, a più lungo termine, potranno influire in termini sia qualitativi che quantitativi sulla pianificazione degli approvvigionamenti. In particolare, aumenterà l'importanza strategica della mobilitazione industriale, cioè la capacità dell'industria di effettuare «surge productions» in caso di necessità e di aumentare la produzione di mezzi per la difesa, qualora si dovesse modificare l'attuale tendenza verso la distensione e la diminuzione degli armamenti tra i due blocchi.

Questo comporta tre esigenze:

— in primo luogo, una diversificazione controllata e pianificata dell'industria della difesa verso settori produttivi a tecnologie affini a quelle utilizzate per i sistemi della difesa, come la protezione civile, l'ambiente, le telecomunicazioni, ecc;

— in secondo luogo, la modifica dei requisiti tecnici dei sistemi d'arma in modo da utilizzare, per quanto possibile componenti e subassiemi impiegati in campo commerciale, non solo per ridurre i costi e i tempi di sviluppo, ma anche per determinare le condizioni necessarie per una mobilitazione industriale, che altrimenti sarebbe impossibile o molto difficoltosa;

— in terzo luogo, la definizione di una vera e propria politica industriale per la difesa, non realizzabile più con la sola politica delle commesse del tempo di pace, ma che tenga conto degli imperativi e dei condizionamenti della mobilitazione industriale.

Per quanto riguarda la produzione, occorre tener conto delle tendenze generali dell'integrazione tecnologica ed industriale in ambito europeo. L'Atto Unico non comporterà la creazione di un mercato unico europeo nel settore degli armamenti, e di un'industria europea integrata della difesa, ma influirà sull'organizzazione industriale sia a livello componentistico (e sottosistemico), settore per in gran parte comune alla produzione civile e militare, sia a livello sistemistico. E ciò per il fatto che la quasi totalità delle industrie che operano nel settore della difesa, hanno anche produzioni commerciali. Il loro riposizionamento in ambito europeo influirà quindi anche sul settore delle produzioni militari. Ciò assume maggiore importanza per il fatto che la produzione dei sistemi per la difesa è ormai divenuta estremamente complessa e che una collaborazione non può limitarsi alle semplici forme di coproduzione del passato, ma richiede collegamenti tecnologici e industriali molto più organici di quelli utilizzati nel passato. Una ristrutturazione deve perciò tener conto delle nuove condizioni dell'industria europea ad alta tecnologia, che si sta trasformando e riposizionando in funzione di un mercato europeo integrato, con conse-

guenti fusioni di grandi gruppi, veri e propri oligopoli che domineranno il mercato del futuro.

4) Per quanto riguarda l'industria italiana, le esigenze di una sua profonda ristrutturazione, evidenziata nel caso della Prima Conferenza Nazionale sull'Industria per la Difesa del luglio 1984, si sommano a quelle determinate dall'accelerazione del processo di integrazione europea, del ruolo meno trainante delle esportazioni e dell'impatto dei negoziati sul controllo degli armamenti.

5) Venendo alle proposte di riconversione industriale in Italia, il rapporto analizza quelle formulate da varie parti politiche, da studiosi del settore e dai sindacati.

5.1 Per quanto riguarda le numerose proposte di legge, presentate dai partiti della sinistra o dai radicali, esse presentano in comune vari punti:

- a) l'Italia non deve commerciare in armamenti;
- b) le industrie per la difesa possono essere riconvertite senza nessun danno per l'occupazione;
- c) la riconversione dell'industria degli armamenti va attuata a carico del bilancio della difesa, secondo direttive di un comitato interministeriale, in cui spesso la Difesa non figura nemmeno;
- d) la riconversione viene attuata senza preventivo accertamento delle esigenze future delle Forze Armate;
- e) non viene mai considerato il problema degli stabilimenti ed arsenali della difesa.

Tutte queste affermazioni o posizioni appaiono estremamente discutibili, in quanto:

- a) il divieto di esportare armamenti contrasta con le tendenze all'integrazione della difesa europea, e, comunque dovrebbe essere valutato tenendo conto dei suoi effetti reali in termini sia di abolizione della capacità di autofinanziamento delle imprese, sia di mancata serializzazione della produzione, sia di difficoltà di accedere a coproduzioni in ambito europeo (sa-

rebbe invece necessario che l'Italia promuovesse un allineamento delle politiche di esportazioni di armamenti, che sono molto difforni tra i vari Stati europei);

b) le riconversioni industriali sono state finora realizzate, almeno nel nostro Paese, con ricorsi a cassa integrazione o con prepensionamento; non appare credibile che quanto è avvenuto negli altri settori industriali non sia valido anche per il comparto industriale in questione;

c) il mettere «tout court» il costo della riconversione a carico del bilancio della difesa, è del tutto improprio sotto il profilo logico, anche se può essere comprensibile sotto il profilo del desiderio dei fautori della riconversione di esorcizzare l'ostacolo finanziario all'operazione;

d) la legittimità stessa dell'industria della difesa è quella di fornire alle Forze Armate italiane i materiali di cui necessitano, e affrontare il problema della riconversione indipendentemente dalle sue finalità appare un controsenso;

e) il problema dell'area industriale della difesa va affrontato contestualmente con quello dell'industria del settore, dato che la prima soddisfa almeno in parte le stesse esigenze della seconda.

5.2 Gli studi sulla riconversione effettuati in Italia da esperti esterni hanno risentito generalmente di analoghe ricerche svolte all'estero e si sono spesso limitati a trasporre nel caso italiano le loro risultanze, anche se riferite a contrasti politici, sociali ed economici, industriali e militari del tutto differenti.

In particolare, tali studi sono fondati su presupposti ideologici che danno per scontata la possibilità di una riconversione «indolore» e si basano sulle capacità dell'industria per la difesa di effettuare produzioni diverse da quelle militari. Ma il problema non sta tanto nella produzione, quanto nella disponibilità di spazi di mercato. Se tali spazi di mercato esistessero, non si vede perché i dirigenti del settore non li abbiano già utilizzati.

5.3 L'atteggiamento delle forze sindacali appare più articolato ed ispirato a maggiore cautela e prudenza di quello delle

forze politiche e degli studi di riconversione. In generale il sindacato, anche se negli ultimissimi tempi le tendenze ad una riconversione di principio sembrano essere aumentate, sembra più orientato a proporre una diversificazione della produzione, con espansione delle attività industriali in settori tecnologicamente analoghi a quelli delle produzioni militari. Secondo il sindacato questo avrebbe anche benefici effetti sull'occupazione e sul carico degli ordinativi alle industrie. Le produzioni civili potrebbero in un certo senso ammortizzare l'andamento necessariamente ciclico delle commesse militari e soprattutto del mercato esportativo.

Questa politica sindacale si è tradotta in numerose richieste effettuate in sede di contrattazione integrativa sindacale. Per ora almeno, il sindacato si è dimostrato poco sensibile ad accogliere il «canto delle sirene» dei fautori della riconversione, che pur non sono stati alieni dal prospettare ai lavoratori grossi vantaggi, quasi vere e proprie «rendite da riconversione».

6) Lo studio illustra poi i risultati di ricerche e di trattative di riconversione effettuati all'estero, e divulgati in Italia dai fautori di tale operazione. Essi non hanno dato luogo a risultati particolarmente apprezzabili e sono stati criticati in Italia, anche da studiosi del calibro di Giancarlo Graziola dell'Università Cattolica e di Fabrizio Battistelli dell'Archivio Disarmo. Quest'ultimo ha auspicato realismo e cautela, affermando che la riconversione non va fatta sulla «pelle degli operai» e che non può essere ispirata semplicemente con il «proporre beni inesistenti sul piano tecnologico ed improponibili su quello commerciale».

7) Un capitolo è dedicato agli studi e ai progetti di riconversione dell'industria, degli armamenti in Unione Sovietica. Esso riveste un interesse limitato per il problema in esame, data la differenza del contesto economico-sociale in cui avviene, ma rilevante per una conoscenza di quanto sta avvenendo nell'industria per la difesa sovietica, soprattutto per quanto riguarda le nuove decisioni politiche della leadership gorbacioviana. In

effetti, da un lato, l'industria della difesa sovietica finora molto protetta e con priorità assoluta di risorse e tecnologie rispetto al settore civile, è chiamata ad un poderoso sforzo di riconversione, e/o consolidamento produttivo soprattutto nel settore dei beni di largo consumo per la popolazione, considerato gravemente e criticamente deficitario. Dall'altro, se l'industria per la difesa è chiamata ad un'interdipendenza molto maggiore con il mercato e le sue leggi, seppure in un contesto di economia semipianificata (il cosiddetto «socialismo di mercato»), ciò significa anche una sua profonda ristrutturazione per quanto riguarda il rapporto costi/benefici. Infine, il processo di riconversione dell'industria per la difesa sovietica è strettamente legato sia all'attuale profonda ristrutturazione delle Forze Armate e delle spese militari in URSS, con gli annunciati ridimensionamenti quantitativi, sia alla riqualificazione, nel senso di una maggiore efficienza tecnologica e qualitativa, delle medesime.

8) Il rapporto di ricerca contiene dei saggi settoriali su:

8.1 «Significato economico delle spese militari: disarmo e sviluppo» (ARES). Questo saggio ripercorre brevemente le principali teorie sugli effetti delle spese militari sull'economia (Leontief, Melman, ecc.) osservando che l'approfondimento di tale problema, soprattutto a livello macroeconomico, è lontano dall'essere completo e neanche conclusivo per quanto riguarda determinati assunti ideologici che caratterizzano le spese militari come profondamente diverse da altri tipi di spesa pubblica.

In effetti, studiosi come Jacques Fontanel, esperto dell'ONU, pervengono alla conclusione che qualsiasi riduzione delle spese militari comporterebbe risultati assai diversi secondo il tipo di economia in cui avverrebbe.

In questa linea, anche conclusioni, a priori su un rapporto deterministico tra disarmo e sviluppo, per quanto moralmente o ideologicamente giustificate o comprensibili, non sono confortate dalla pura analisi economica.

8.2 «Esperienze di riconversione produttiva nel settore civile e valutazioni del grado di applicabilità a quello militare»

(Bellini di Nomisma). Esso perviene alla conclusione che una riconversione debba passare attraverso una progressiva strategia di diversificazione e che è scarsamente praticabile anche con incentivazioni finanziarie pubbliche alle imprese.

Il ruolo della politica pubblica dovrebbe quindi concentrarsi nell'indirizzo e nel sostegno di strategie e diversificazioni, fondate sulla ricerca e sullo sviluppo di nuovi prodotti/processi o di nuove applicazioni. Inoltre, viene posto in rilievo che la politica industriale dovrebbe più correttamente porsi obiettivi di riconversione non di imprese, ma del Paese nel suo complesso, o di aree geografiche ben definite. Una conversione limitata alle singole imprese è in gran parte tecnologicamente ed economicamente impossibile.

8.3 «Il sostegno pubblico alla ricerca e sviluppo: un possibile strumento per la riconversione industriale» (Rolfo dell'Università di Torino). Esso pone in rilievo che la legge 46 è stata in effetti utilizzata da talune imprese come strumento per ottenere o almeno tentare una diversificazione in campo civile o per valutare traiettorie tecnologiche alternative, ma che mancano elementi di conoscenza sufficienti per valutare i risultati raggiunti.

8.4 «Il problema della mobilitazione industriale» (ARES) che pone in rilievo le difficoltà poste dalla moderna organizzazione delle imprese, derivanti dal passaggio da una integrazione verticale della produzione ad una orizzontale. Si è in sostanza determinata una «dual economy»: da un lato le imprese capocommesse, dotate di capacità di integrazione sistemica, dall'altro le imprese subfornitrici, che operano a livello componentistico e sottosistemico. La mobilitazione industriale presuppone in realtà che sia avvenuta una diversificazione produttiva precedente. In questo senso, le istanze di conversione e quelle di mobilitazione industriale convergono verso l'esigenza di una diversificazione produttiva, che dovrebbe costituire un obiettivo non di una politica di riconversione «ideologica», ma della politica industriale della difesa, che attualmente presenta in Italia notevoli carenze.

9) Nelle conclusioni del rapporto si considera infine il problema della normativa e dell'organizzazione di una politica industriale della difesa che comprenda anche l'aspetto di riconversione. E questo in riferimento all'articolo 7 dell'attuale disegno di legge sull'esportazione di armamenti in discussione alla Camera, che prevede la costituzione di un Ufficio di coordinamento della produzione di materiali e di armamento, inclusa la problematica della riconversione, ma collocato non nell'ambito del Ministero della Difesa, bensì in quello della Presidenza del Consiglio.

A questo proposito, pur condividendo pienamente la costituzione di un organismo che stimoli l'utilizzazione civile delle tecnologie e delle produzioni militari, ente che esiste nei Ministeri della difesa di molti altri Paesi, a partire dagli Stati Uniti, il rapporto conclude sulla migliore opportunità che tale organismo venga piuttosto inserito alle dipendenze del comitato interministeriale Difesa-Industria, fruendo di una più adeguata garanzia di personale tecnico competente e di minor possibilità di duplicazione di competenze.

INTRODUZIONE

Molto si è parlato e si parla in questo periodo di conversione delle industrie per la difesa a produzioni civili, sia a livello nazionale, che internazionale.

In campo politico sono state presentate numerose proposte di legge ed effettuati convegni e studi su tale questione. Il problema della riconversione è stato da qualche anno frequentemente associato a quello delle esportazioni di armamenti e, in taluni casi, anche a proposte di modifica dell'attuale «modello di difesa» (difesa difensiva, difesa rustica, difesa sociale, difesa non violenta, ecc.).

Nella seduta del 6 luglio 1988 della Camera dei Deputati, il Ministro delle Partecipazioni Statali, Onorevole Fracanzani, ha preannunciato la costituzione presso il Ministero di una commissione per studiare il problema, che si è successivamente insediata nel 1989.

I sindacati si sono interessati più volte alla riconversione, generalmente in termini più concreti e realistici di quelli dei consessi politici. In taluni casi, richieste di differenziazione della produzione o di riconversione dai prodotti militari a quelli civili sono state inserite nelle piattaforme sindacali per la contrattazione integrativa aziendale.

La possibilità di una riconversione pianificata, sostenuta ed assistita dallo Stato, ha attirato anche l'interesse delle imprese. Ciò è avvenuto in misura tanto più rilevante quanto più le imprese erano in crisi o quanto maggiori erano le prospettive di collocamento delle loro produzioni militari in altri settori delle

commesse pubbliche (dai sistemi di comando, controllo e comunicazione per la protezione civile ed il monitoraggio ambientale, al trasporto elicotteristico, alle eliambulanze, alla protezione civile, ecc.). Per le imprese, riconversione e differenziazione della produzione non hanno concretamente significato altro che:

1) estensione al mercato di altre commesse pubbliche di mezzi studiati e prodotti per le Forze Armate;

2) conversione «dal militare al militare», per far fronte alle nuove caratteristiche della domanda militare (tecnologie emergenti) o alle trasformazioni intervenute nella stessa organizzazione della produzione e del marketing (collaborazioni europee o atlantiche; crollo delle esportazioni di armi al Terzo Mondo).

In realtà, le imprese che operano nel settore così come le strutture dei ministeri dell'Industria e della Difesa non parlano di riconversione, quanto di ristrutturazione o di adeguamento della base industriale della difesa.

Generalmente gli approcci in campo politico nei riguardi dei problemi della riconversione muovono solo da logiche occupazionali ed assistenziali, quando non unicamente da condizionamenti ideologici, che vorrebbero lo smantellamento dell'industria nazionale per la difesa e delle stesse Forze Armate. Essi tendono generalmente a trascurare la realtà. Una riconversione industriale, cioè la trasformazione di un'impresa da una produzione all'altra, eccetto in casi del tutto sporadici e limitati, non si è mai verificata. Quando è stata tentata, si è risolta in un fallimento. Il problema della riconversione delle industrie per la difesa non è diverso nella sua sostanza da quello della riconversione delle industrie civili a produzioni differenti. Le esperienze della legge 675 sono state disastrose al riguardo, limitandosi ad erogare per un tempo determinato sussidi alle imprese per mantenere artificiosamente costante il livello di occupazione. Le uniche esperienze positive sono quelle che si sono verificate in ambito CEE, per la riconversione delle industrie siderurgiche. In realtà esse sono state realizzate con il ricorso alla cassa integrazione ed ai prepensionamenti, cioè con contrazio-

ne dell'attività produttiva e con la chiusura delle imprese «ri-convertite». Solo in taluni casi e solo parzialmente, essa è stata compensata con un parziale riassorbimento della parte migliore della manodopera resasi disponibile. Ma le nuove attività non sono state sostitutive delle produzioni precedenti, né alternative ad esse nell'ambito della stessa impresa. Create, con forte sostegno pubblico sia per l'investimento che per la gestione iniziale, agendo per quest'ultima anche sulla politica delle commesse, nelle aree in cui erano localizzate le imprese precedenti, esse hanno attenuato semplicemente l'impatto sociale della deindustrializzazione.

Il problema della ristrutturazione dell'industria italiana degli armamenti è però un problema reale, che si pone oggettivamente, e non per scelta ideologica, per le mutate condizioni del mercato della difesa. Le esportazioni italiane di armamenti al Terzo Mondo hanno subito un crollo, che lo stesso SIPRI definisce drammatico. Il mercato delle Forze Armate ha dimensioni sempre più inadeguate per permettere un'economica produzione di nuovi sistemi di arma su base puramente nazionale. 1) il ritmo dell'evoluzione tecnologica, le nuove concezioni operative e tattiche, che espandono i ruoli delle nuove tecnologie a scapito delle produzioni tradizionali; 2) le prospettive di una limitazione delle commesse della difesa in tutta Europa, conseguenti al prevedibile esito positivo dei negoziati sulla stabilità convenzionale in Europa; 3) la necessità di una maggiore integrazione in ambito europeo, anche in conseguenza della progressiva attuazione dell'Atto Unico; 4) e, infine, la sempre crescente tendenza ad una convenzionalizzazione della difesa europea, che sta riponendo in modo centrale il problema della mobilitazione industriale in caso di emergenza (problema che è connesso anche con i prevedibili assetti che avranno le forze armate dei due blocchi in conseguenza del raggiungimento di una stabilità in Europa, con una maggiore importanza della mobilitazione rispetto alla prontezza operativa), ripropongono in modo molto concreto e serio il problema dell'adeguamento della base industriale della difesa alle nuove realtà politiche, strategiche e tecnologiche della sicurezza e della difesa nazio-

nali. È in funzione di tali fattori che dovrebbe in primo luogo essere esaminata la ristrutturazione — o, se vogliamo, la riconversione — del comparto industriale per la difesa. La sua ragione d'essere sotto il profilo dell'interesse pubblico consiste nella sua caratteristica di essere una componente essenziale del servizio pubblico della difesa. È quest'ultimo che costituisce in ogni caso il «prius», il fine, mentre l'industria per gli armamenti è un semplice mezzo per conseguirlo. Considerare il mezzo prescindendo dalle sue finalità, come fanno i fautori tout court della conversione, rappresenta un'inversione logica difficilmente accettabile.

In questo senso la base industriale della difesa è una risorsa nazionale, su cui è ancora rischioso, malgrado tutto, prospettare a breve-medio termine avventure utopistiche, tra l'altro non adeguatamente suffragate da esperienze concrete e comunque scarsamente sensibili agli interessi della sicurezza nazionale. Di questo, per inciso, i sindacati ne sono ben consci, come ha affermato Franco Sabbattini della CGIL nel congresso di Ariccia del marzo-aprile 1985 su «Sindacato e problemi dell'industria bellica», «La sicurezza del paese è un bene economico, mentre la sua difesa è un dovere costituzionale» (p. 65).

Il cosiddetto problema della riconversione dell'industria degli armamenti o della diversificazione della produzione (o per meglio dire del mercato) con maggiore spazio per quella destinata ad usi civili, dovrebbe dunque essere esaminato in termini realistici, tenendo conto della realtà, italiana, degli imperativi della sicurezza e dei condizionamenti economici, industriali e della legislazione sul lavoro. Non si devono sottacere o trascurare irresponsabilmente i costi anche sociali che il provvedimento comporterebbe. In particolare, quali che siano le misure compensative adottate, non si può dare per scontata l'applicabilità in Italia delle proposte elaborate in qualche università americana (come ad esempio del prof. Seymour Melman o Mary Kaldor della Columbia University), mai sperimentate negli stessi Stati Uniti e contestate da altri studiosi. Non si può riportare acriticamente un semplice elenco di prodotti, producibili nelle industrie degli armamenti, con la tecnologia di cui dispongono,

come ha fatto l'ONU, quando si sa bene che qualsiasi ristrutturazione industriale che prenda l'avvio della produzione (capacità progettuali comprese), anziché dal mercato, è una vera e propria utopia. Non si può presentare la riconversione come qualcosa di economicamente vantaggioso anche a livello della singola impresa: in realtà, tali affermazioni hanno lo stesso spessore della proposta, qualche tempo fa fatta in Italia, di convertire l'OTO MELARA alla produzione di pentole a pressione.

In pratica, il problema di approccio al nodo delle produzioni alternative non è quello né della tecnologia né della produzione, ma del mercato. È al problema concreto del mercato che ci si deve rivolgere, soprattutto se si intende evitare una dequalificazione della produzione e della professionalità delle maestranze e delle imprese che operano nel settore militare.

Il problema della cosiddetta riconversione non è però economico, anche se si dovrebbe sempre avere il coraggio politico di dire concretamente quello che significherebbe e comporterebbe. Il problema prioritario è quello di non eliminare una componente fondamentale della sicurezza nazionale. In questa ottica, il problema della «riconversione» delle industrie degli armamenti si identifica e confluisce in quello della loro ristrutturazione e della elaborazione di una politica industriale, a livello sia macroeconomico che microeconomico (cioè della singola impresa), che ponga il comparto industriale della difesa in condizioni di fronteggiare la profonda trasformazione che si verificherà nelle esigenze militari del prossimo futuro. Essa influirà sul comparto industriale della difesa sia come capacità quali-quantitativa di produzione, sia come riorganizzazione delle potenzialità e delle strutture progettuali e produttive. Occorre tenere, in particolare, conto degli imperativi sia della riconversione della nostra industria verso le collaborazioni internazionali in campo sia europeo che atlantico (che presuppongono una elevazione generalizzata del suo livello tecnologico, con gravitazione in settori di eccellenza su cui concentrare le risorse al fine di raggiungere un'egemonia a livello nazionale, da far valere nella ripartizione del lavoro nei vari programmi di coproduzione e cosviluppo) sia della mobilitazione industriale. L'accrescimen-

to dell'importanza di quest'ultima deriva non solo dalla maggiore centralità delle difese convenzionali (conseguente alla diminuita credibilità della dissuasione nucleare) e dall'esigenza di sostenerle industrialmente per un periodo maggiore di quello previsto nel passato, ma anche dall'esigenza di prevedere un rapido aumento delle capacità produttive in caso di necessità. Tale esigenza è confermata dai meccanismi che verranno verosimilmente attivati in caso di accordi sulla stabilità convenzionale in Europa. Comunque siano, essi comporteranno una diminuzione della prontezza operativa degli strumenti militari dei due blocchi ed una maggiore importanza della mobilitazione. Alla mobilitazione delle forze dovrà necessariamente corrispondere la mobilitazione industriale.

Il presente studio, che esamina l'attuale dibattito sulla «riconversione» in Italia e all'estero, tiene conto di questi fattori e di quest'ottica. Si fonda cioè sull'assunto che, parlando di futuro dell'industria degli armamenti si deve per prima cosa esaminare quale sia l'interesse pubblico che tale industria concorre a soddisfare e quali siano le configurazioni, le caratteristiche e gli imperativi nel prossimo futuro di tale interesse pubblico.

È del tutto indebito parlare d'industria degli armamenti, senza inquadrare il problema nella matrice più ampia delle esigenze della sicurezza e della difesa nazionali. Si parlerebbe del mezzo trascurando il fine che il primo è volto a conseguire.

Senza pretesa di esaustività, lo studio tende a fornire degli spunti per approfondimenti successivi, inquadrando il problema della riconversione nel suo contesto globale. Comunque, costante è il presupposto che l'industria degli armamenti sia uno strumento indispensabile per produrre il bene pubblico della difesa. Quindi, qualsiasi elaborazione e proposta che non consideri tale presupposto, indipendentemente dai suoi intendimenti e motivazioni, va considerata come una discutibile fuga dalla realtà.

Inoltre, prima di affrontare direttamente il problema della riconversione in Italia, si è ritenuto opportuno premettere due altri capitoli. Il primo è di interesse e introduzione generale al

problema del rapporto tra disarmo e sviluppo e al significato economico delle spese militari.

Il secondo riguarda invece l'esperienza specifica e l'attuale dibattito in corso sulla riconversione in Unione Sovietica. Questo tema è sia di grande attualità, sia di interesse per determinati collegamenti alla realtà italiana, anche alla luce di recenti progetti in merito di imprese del nostro paese per collaborare alla diversificazione produttiva dell'industria per la difesa in URSS.

1.1 Il significato e gli effetti economici delle spese militari

Le spese militari assumono significato particolarmente in riferimento solo al bene pubblico che esse procurano: la difesa e la sicurezza. In questo senso, il servizio della difesa è un bene pubblico, caratterizzato soprattutto dalla sua indivisibilità, che gli conferisce un carattere collettivo, e dall'impossibilità degli individui di realizzarlo singolarmente, ma solo per il tramite dello Stato, luogo di imputazione degli interessi che possono essere conseguiti solo con meccanismi diversi da quelli del mercato. A questa concezione, che si fonda sulla teoria dello scambio volontario tra cittadini e Stato, in cui la difesa è un servizio pubblico, si contrappone la teoria politica della «rescrizione». Lo Stato è qualcosa di diverso e di separato dal corpo dei cittadini, è un concetto etico; un centro di decisione autonomo che garantisce l'interesse generale, primo fra i quali quello della difesa e della sicurezza. Esso non costi direttamente un bene pubblico o un servizio fornito dallo Stato ai cittadini, ma una funzione pubblica istituzionale, collegata con il concetto stesso di Stato e congegnata con la categoria del politico (guerra, politica e polemica hanno la stessa radice, esiste una netta connessione tra pace sociale, lo stato di diritto, il monopolio della violenza da parte dello Stato e la contrapposizione amico-nemico, fondamento stesso della politica).

Per entrambe queste concezioni, di servizio o di funzione, difesa e sicurezza (in alcune essenziali). Non si vede infatti co-

CAPITOLO 1

DISARMO E SVILUPPO: IL SIGNIFICATO ECONOMICO DELLE SPESE MILITARI

1.1 *Il significato e gli effetti economici delle spese militari*

Le spese militari assumono significato particolarmente in riferimento solo al bene pubblico che esse procurano: la difesa e la sicurezza. In questo senso, il servizio della difesa è un bene pubblico, caratterizzato soprattutto dalla sua indivisibilità, che gli conferisce un carattere collettivo, e dall'impossibilità degli individui di realizzarlo singolarmente, ma solo per il tramite dello Stato, luogo di imputazione degli interessi che possono essere conseguiti solo con meccanismi diversi da quelli del mercato. A questa concezione, che si fonda sulla teoria dello scambio volontario tra cittadini e Stato, in cui la difesa è un servizio pubblico, si contrappone la teoria politica della «coscrizione». Lo Stato è qualcosa di diverso e di separato dal corpo dei cittadini. È un concetto etico; un centro di decisione autonomo che garantisce l'interesse generale, primo fra i quali quello della difesa e della sicurezza. Esse non costituiscono tanto un bene pubblico o un servizio fornito dallo Stato ai cittadini, ma una funzione pubblica istituzionale, collegata con il concetto stesso di Stato e connotata con la categoria del politico (polis, politica e pòlemos hanno la stessa radice; esiste una netta connessione tra pace sociale, lo Stato di diritto, il monopolio della violenza da parte dello Stato e la contrapposizione amico-nemico, fondamento stesso della politica).

Per entrambe queste concezioni, di servizio o di funzione, difesa e sicurezza rimangono essenziali. Non si vede infatti co-

me il sistema internazionale potrebbe funzionare politicamente in assenza della possibilità degli Stati di proteggersi in ultima istanza ricorrendo alla forza militare. Sarebbe come pretendere, come taluni chiedevano agli inizi degli anni settanta, il disarmo della politica di fronte al dilagare del terrorismo o la demolizione della forza dello Stato di fronte al diffondersi di talune forme di potere parallelo di tipo criminoso, come la mafia o la camorra.

In realtà trascurare la natura non perfetta dell'uomo rischia di essere estremamente pericoloso e rappresentare una fuga dalla realtà.

Solo il monopolio della violenza, cioè la forza dello Stato, della magistratura e della polizia, può garantire all'interno l'ordine sociale. L'esistenza di tale forza permette poi di non impiegarla effettivamente, cioè di non esercitare la violenza fisicamente, ma di mantenerla solo in potenza, garantendo l'imperio della legge e lo Stato di diritto.

Dal punto di vista politico è difficile vedere come l'ordine internazionale possa rinunciare all'elemento regolatore costituito dall'equilibrio di potenza, in ultima analisi militare. In questo senso, un disarmo completo è sicuramente un'utopia, mentre più concretamente ci si possono porre obiettivi anche ambiziosi nel campo del controllo e della limitazione degli armamenti.

Pur prescindendo da questa realtà politica, è però interessante affrontare i problemi del disarmo sotto il profilo economico, inclusa naturalmente la riconversione industriale, per verificare quali ne siano le conseguenze. Il problema è stato studiato fin dalla nascita della scienza economica, ma ha attirato nuovo interesse da quando è stata affermata, sia dall'ONU sia in Encicliche papali (*Populorum Progressio*, *Sollicitudo Rei Socialis*, in particolare), la correlazione fra disarmo e sviluppo del Terzo Mondo. Come vedremo nel paragrafo successivo, l'esistenza di una correlazione diretta fra i due termini è secondo taluni esperti non solo difficile da attuarsi in pratica, ma tutt'altro che verificabile empiricamente e dimostrabile e provata sotto il profilo teorico.

In effetti la scienza economica, che in quanto disciplina scientifica si lascia poco influenzare dai sentimenti, non fornisce un'indicazione univoca nei riguardi degli effetti che le spese militari hanno sull'economia sia mondiale che dei singoli paesi, che dei paesi in via di sviluppo.

Gli economisti classici come A. Smith e come D. Ricardo considerano le spese militari un sacrificio economico necessario, perché servono a garantire l'ordine indispensabile allo sviluppo dell'economia. Altri come J. B. Say, le considerano invece un semplice peso, non solo perché riducono il ritmo di sviluppo, ma perché creano gravi distorsioni all'economia, causando disoccupazione, inflazione e traumi, dato l'andamento ciclico e discontinuo delle spese militari. Tra gli economisti classici solo il Malthus valuta che le spese militari abbiano un effetto positivo sull'economia, stimolando crescita e occupazione e, con la distruzione dei «surplus» economici, fungendo da vero e proprio meccanismo regolatore dell'economia. Alla scuola economica classica si rifà uno dei principali fautori della riconversione dell'industria militare statunitense, Seymour Melman. Come vedremo meglio più oltre, egli sostiene che l'impegno militare globale degli USA dopo il secondo conflitto mondiale ha provocato la crisi dell'industria e dell'economia americana. Questo perché esso ha sottratto risorse alle produzioni civili, distorto l'economia americana verso produzioni a tecnologie avanzate e provocato così la deindustrializzazione del paese e l'enorme disavanzo della sua bilancia commerciale.

Per ovviare a tali inconvenienti, il Melman propone la riconversione delle industrie di armamento a produzioni civili. Esse troverebbero il loro mercato soprattutto nella sostituzione delle importazioni in USA e in nuove commesse pubbliche sia all'interno degli USA che a favore del Terzo Mondo.

In un certo senso anche W. Leontief sostiene la stessa tesi, affermando che la riconversione dal militare al civile sia economicamente possibile in un ragionevole arco di tempo, aumentando di solo l'1% il livello della domanda pubblica aggregata (ad una riduzione di 6,3 miliardi di dollari di approvvigionamenti della difesa, dovrebbero corrispondere 7,6 miliardi di dol-

lari di domanda pubblica) in settori corrispondenti alle capacità tecnologiche delle industrie degli armamenti.

Resta beninteso da provare la possibilità di reperire, in settori di così elevata tecnologia, degli spazi di mercato corrispondenti alle capacità industriali che si verrebbero a rendere disponibili con la contrazione delle commesse militari.

Per la scuola economica marxista, le spese militari costituiscono la base stessa del sistema economico capitalista, inevitabilmente portato ad una progressiva militarizzazione dell'economia all'interno e ad una politica imperialistica all'estero. Questa teoria sembra però completamente inficiata dall'evidenza della realtà dell'economia dei paesi ad economia pianificata e di socialismo reale, specie se posta a confronto con quella dei paesi ad economia di mercato.

Per i Keynesiani le spese pubbliche in generale e quelle militari in particolare sono uno strumento indispensabile per l'economia, data l'incapacità della domanda di tenere il passo con l'aumento delle capacità produttive. In questo senso le spese militari non costituirebbero un peso economico, perché la manodopera e le altre risorse produttive ad esse relative resterebbero in loro assenza inutilizzate. Secondo Samuelson le principali recessioni economiche si sono verificate nei periodi di riduzione delle spese militari. Secondo Keynes le spese militari costituiscono il mezzo privilegiato per evitare crisi di sovrapproduzione e per stabilizzare l'economia nel medio-lungo periodo. Secondo Galbraith, presunto autore del famoso e paradossale «Rapporto da Iron Mountain» («Saggio sull'indesiderabilità della pace»), l'eliminazione delle spese militari provocherebbe un vero e proprio sconvolgimento del sistema economico mondiale. Tale valutazione è sostanzialmente condivisa dai cosiddetti «marxo-Keynesiani» (come Sweezy, Baran, ecc.). Essi non criticano le spese militari in quanto tali, ma in quanto strumento che ritengono essenziale per la sopravvivenza del sistema politico, sociale ed economico capitalista, che essi vogliono distruggere. In realtà, non si vede perché le spese militari dovrebbero avere sull'economia degli effetti così diversi da quelli delle altre spese pubbliche. Anziché ricorrere a teorie generali, che hanno spesso

una base prevalentemente ideologica, appare più opportuno esaminare empiricamente l'effetto delle spese militari sull'economia, sia globale sia del singolo Stato. Si tratta di un approccio teoricamente più ragionevole e pragmaticamente più efficace. E questo non solo per considerare gli effetti delle spese militari sull'economia, ma anche per introdurre una sistematica considerazione dei fattori economici nella pianificazione della Difesa. Ciò significa considerare la Difesa nelle sue possibili configurazioni e ricercare quella che concili l'ottimo militare con l'ottimo economico. Questo problema va affrontato con metodi scientifici, anziché con approcci ideologici, tenendo sempre presente il fatto che lo scopo delle spese militari non è economico. Poiché esse sono finalizzate ad assicurare un servizio (funzione) pubblico, tali spese vanno innanzitutto esaminate in relazione alla loro utilità marginale nel contesto dell'insieme dei servizi pubblici di cui è responsabile lo Stato e solo subordinatamente per i loro effetti economici contingenti. A tale riguardo le implicazioni macroeconomiche del disarmo sono ancora mal conosciute. Un disarmo potrebbe creare nuove disuguaglianze (J. Fontanel «Desarmament for the developement», «Essai sur un pari difficile», Parigi 1981). Infatti, come fattore regolatore del nuovo ordine mondiale, la potenza economica finirebbe inevitabilmente per sostituire quella militare. Secondo Galvin Kenesey (Defense Economics, 1983), il disarmo, provocando radicali cambiamenti nel modo in cui il mondo è organizzato, potrebbe determinare grossi squilibri, che renderebbero inevitabili nuovi conflitti. Secondo lo stesso autore, bisogna abbandonare la retorica del disarmo generale e puntare su un disarmo parziale. Qualora esso fosse attuato gradualmente, non si porrebbero problemi sotto il profilo economico. La domanda militare potrebbe essere infatti sostituita da un'altra sia pubblica che privata.

Non esisterebbe economicamente nessun motivo perché la domanda aggregata non possa essere diversa dalla presente e perché le spese militari non possano essere sostituite da altre forme di sostegno della domanda sia pubblica (modifica dei settori d'intervento delle commesse) sia privata (aumento dei

consumi con la detassazione, con il sostegno degli investimenti, ecc.). I problemi di una riconversione si porrebbero a livello delle singole industrie. Le industrie per la difesa scomparirebbero e ne sorgerebbero delle altre. Ma a livello macroeconomico non si avrebbero grosse difficoltà. Esse sarebbero limitate al livello microeconomico. La scomparsa delle industrie militari non determinerebbe poi, almeno in linea di principio neppure grossi problemi nel settore dell'innovazione scientifica e tecnologica. Se essa è stata in passato stimolata (e lo è tuttora) dalle ricerche e sviluppi nel settore degli armamenti, non si vede perché essa non possa essere sostenuta con metodi diversi, ad esempio come quelli utilizzati dal MITI giapponese, oppure con grandi programmi per lo spazio, per la microelettronica, per l'energia di fusione o per le bioingegneria.

Gli «spinoffs» dal militare al civile non costituiscono una giustificazione delle ricerche e sviluppi militari, allo stesso modo con cui le ricadute economiche delle spese militari non dovrebbero rappresentare in nessun caso la ragione di un loro aumento.

In realtà gli «spinoffs» o ricadute, sono dei semplici sottoprodotti e soddisfano esigenze pubbliche diverse da quella dell'innovazione tecnologica a finalizzazione economica. Esse vanno valutate, dunque in relazione al loro impatto sull'efficienza del servizio pubblico della difesa.

Jacques Fontanel, esperto dell'ONU per lo studio delle correlazioni fra disarmo e sviluppo e per l'omogeneizzazione dei bilanci militari, ha valutato sistematicamente, con simulazioni econometriche, gli effetti di una riduzione delle spese militari sulle varie economie (J. Fontanel «Analyse quantitative du couple dépenses militaires — développement économique», CE-SDI, Grenoble, 1981). Egli è pervenuto alla conclusione che qualsiasi riduzione delle spese militari avrebbe risultati molto differenti a seconda dell'economia in cui si verificherebbe. Le sue conclusioni appaiono interessanti, non tanto in sé, quanto perché indicano un approccio che dovrebbe essere approfondito per una trattazione seria di questo problema.

Si auspica che tali approfondimenti possano avvenire anche

in Italia, magari anche per iniziativa di coloro che hanno per ora affrontato il problema in termini prevalentemente ideologici e qualitativi (vedasi in proposito M. Pianta «La riconversione dell'industria militare: metodi di analisi e strategie» relazione al Seminario «Industria militare e riconversione» organizzato a Firenze dal Forum sui problemi della pace e della guerra il 2-3 giugno 1988).

Le simulazioni economiche di Jacques Fontanel hanno dato i seguenti risultati, forse discutibili finché si vuole, ma che hanno il pregio di essere espressi in termini quantitativi:

— crescita economica: una decisione di disarmo avrebbe effetti debolmente positivi sulle economie francese, americana ed egiziana. Avrebbe invece un impatto inizialmente negativo sulle economie sovietica e israeliana, che sono economie di guerra in tempo di pace;

— inflazione: un aumento delle spese militari provocherebbe inflazione, eccetto in Israele. Una loro diminuzione molto rapida avrebbe pesanti effetti deflazionistici;

— bilancia dei pagamenti: si determinerebbero crisi per la Francia e per l'URSS, mentre si avrebbero risultati positivi per il Marocco, l'Egitto e l'Algeria;

— formazione lorda di capitale fisso: una decisione di disarmo la favorirebbe in Egitto, Francia e Marocco, mentre la penalizzerebbe in Israele;

— consumi privati: qualsiasi decisione di disarmo provocherebbe un aumento dei consumi privati. Ritornando all'URSS in cui, come in tutte le economie pianificate, è insufficiente la produzione e non il mercato, una decisione di diminuire le spese militari, senza che siano state create le capacità produttive necessarie per soddisfare le maggiori richieste dei consumatori, provocherebbe grossi scompensi soprattutto sulla bilancia dei pagamenti.

Analoghi risultati sono emersi da valutazioni circa gli effetti che un aumento delle spese militari provocherebbe sull'econo-

mia. In Italia, mentre il dibattito ideologico è particolarmente vivace, calcoli econometrici sono stati effettuati solo nel 1951 per valutare l'impatto della spesa di riarmo del triennio 1952-54. In ogni modo, recenti valutazioni effettuate per la Regione Sud della NATO (Italia esclusa) sono pervenute alla conclusione che l'unico paese la cui economia si avvantaggerebbe di un aumento delle spese militari sarebbe la Grecia, che pure ha un livello di spesa militare superiore al 6% del PIL., rispetto al 2,1% italiano. Una diminuzione della spesa militare, pur contribuendo al contenimento del deficit, avrebbe effetti verosimilmente irrilevanti sull'economia italiana, che ha ben altri problemi. Ad esempio, il deficit di gestione delle Ferrovie dello Stato (oltre 15.000 miliardi l'anno) è quasi eguale all'intero bilancio della difesa, escluse le spese per l'Arma dei Carabinieri e quelle per le funzioni esterne.

1.2 Disarmo e sviluppo

Un altro mito da rivedere è quello che sia dimostrata l'esistenza di una correlazione diretta fra disarmo e sviluppo, malgrado le affermazioni più volte fatte al riguardo in ambito ONU e nelle Encicliche papali. Tali documenti meritano beninteso ogni rispetto, ma non sono testi di scienza economica, e procedono soprattutto da un giudizio morale.

Particolarmente da condannare è comunque la tendenza a negare alle classi dirigenti dei paesi del Terzo Mondo il diritto di decidere autonomamente sulla politica interna e di sicurezza più conveniente per loro. Essi stanno costruendo una loro identità nazionale e conoscono il travaglio e la conflittualità che si sono verificati in Europa con il sorgere degli stati nazionali. Un giudizio indifferenziato che subordini la concessione di aiuti allo sviluppo al non superamento di un certo livello di spese militari, o il divieto di esportare armi italiane a paesi che ricevono fondi per lo sviluppo, o la sospensione degli aiuti in caso di acquisto di armi dall'Italia (perché non dalla Francia o dall'URSS) possono essere spesso fatti risalire a una concezione

eurocentrica e neocolonizzatrice, che nega la capacità degli Stati del Terzo Mondo di decidere autonomamente.

Per Walt Rostow, il teorico dello sviluppo, le spese militari invece ne costituiscono un fattore. Le sue tesi sono sostenute dal Galbraith e dagli economisti marxisti. Anche Emile Benoit («Growth and Defence in Developing Countries» — *Economic Development and Cultural Change*, n. 2, del 26.01.1978) afferma che le spese militari hanno un influsso positivo sullo sviluppo del Terzo Mondo. Questa tesi non può essere condivisa per il suo radicalismo, poiché occorrerebbe valutare nel dettaglio che cosa succederebbe in caso di impiego alternativo delle risorse destinate al settore militare, è peraltro indirettamente confermata dal fatto che l'élites militari sono state, almeno in una prima fase di sviluppo, le élites modernizzanti in diversi Stati del Terzo Mondo e che in paesi di nuova industrializzazione (paesi NIC, come il Brasile) l'industria degli armamenti ha dato un impulso notevole all'intera industrializzazione del paese.

La connessione diretta fra l'aumento degli armamenti e quello della conflittualità è egualmente un'affermazione da dimostrare, nel senso che non può essere data per scontata. I guai del Terzo Mondo, anche quelli finanziari, derivano solo parzialmente da esse.

Non sono le armi che fanno la guerra, ma gli uomini che le impiegano. La conflittualità del Terzo Mondo ha in gran parte ragioni endogene e non dipende, se non marginalmente, dalla trasposizione nel Terzo Mondo del conflitto tra i due blocchi in cui si divide il Nord industrializzato. Tanto meno dipende essa dagli interessi commerciali dei «mercanti di cannoni», soprattutto nella situazione attuale del mondo, anche se la cosa poteva capitare a fine ottocento.

Una conferma indiretta delle ridotte correlazioni esistenti fra disarmo e sviluppo proviene paradossalmente dal rapporto Leontief-Duchin all'ONU, che tendeva proprio a dimostrare l'esistenza di tale legame (Wasilly Leontief e Faye Duchin «World wide Implications of a Limitation on Military Spending», rapporto ONU 1980). In esso si perviene alla conclusione che

un disarmo generale, attuato a partire dal 1980, avrebbe provocato nel 2000 un maggiore aumento di solo il 3,7% del reddito mondiale, anche se non sono beninteso trascurabili le positive implicazioni sociali di una redistribuzione fra consumi pubblici alternativi a quelli militari e consumi privati dei circa 1.000 miliardi di dollari che vengono dedicati ogni anno alle spese militari mondiali, e di un reimpiego in attività produttive dei circa 60 milioni fra militari e personale delle industrie per la difesa esistenti a livello mondiale. Ma questo non significa sviluppo, soprattutto se la cessazione delle funzioni regolatrici del nord comportasse un aumento della conflittualità sia nel Terzo Mondo sia fra il Sud e il Nord «a compensazione dei torti» subiti dal Sud nel passato da parte delle potenze coloniali.

In ogni caso, le analisi empiriche finora effettuate hanno dimostrato che lo sviluppo non avviene senza tensioni e crisi e che esso tende a provocare sia squilibri interni che conflitti esterni. Il preconizzato «nuovo ordine economico internazionale» è tuttora da definire, così come lo sono gli effetti dell'esplosione demografica provocata dallo sviluppo nel Terzo Mondo, nonché le implicazioni ecologiche globali che avrebbe un aumento dei consumi di energia (primo indicatore di qualsiasi sviluppo) da parte del Terzo Mondo.

Seppure non direttamente connessi con il disarmo e la conseguente conversione delle industrie degli armamenti, questi fattori costituiscono la matrice generale di tali problemi, non solo a livello macroeconomico ma anche sociologico-politico.

Un'eccessiva semplificazione potrebbe quindi provocare conseguenze disastrose, quali potrebbero ad esempio derivare nel caso di una correlazione fra disarmo del mondo industrializzato e riarmo dei paesi in via di sviluppo. E ciò con particolare riferimento ai paesi NIC, a cui fra qualche tempo si aggiungeranno sicuramente la Cina e l'India. Si rischia soprattutto di subordinare lo sviluppo al disarmo, mentre è molto più probabile il contrario: che cioè il disarmo o, più concretamente, una diminuzione degli armamenti, sia subordinato allo sviluppo e

al determinarsi di condizioni di integrazione economica, sociale e culturale a livello mondiale.

In definitiva, è proprio a tali problemi che ci si deve innanzitutto volgere esaminando il problema della riconversione delle industrie degli armamenti. Depurato dai suoi contenuti fi-deistici ed ideologici, esso può essere sdrammatizzato e trattato in modo sufficientemente concreto e realistico.

2.1 Il concetto di «riconversione» nell'ambito della Perestrojka

Benché il contesto economico e socio-politico sovietico sia alquanto differente, il problema della riconversione dell'industria per la difesa a produzioni civili ha avuto nell'era gorbacioviana un significato assai meno teorico che nel passato.

Da una valenza prevalentemente ideologica e propagandistica, soprattutto nei confronti del deprezzato complesso «militare-industriale» statunitense, la riconversione dell'industria degli armamenti è emersa sia come esplicito obiettivo, sia come uno degli effetti che la Perestrojka dovrebbe produrre nell'ambito della razionalizzazione del sistema economico e sociale sovietico, insieme al contenimento delle spese militari e a un diverso rapporto tra economia, tecnologia e difesa nazionale.

In realtà, l'esigenza di un programma di riconversione dell'industria militare sovietica è stata sottolineata più di una volta nel rapporto tenuto dal segretario generale Mikhail Gorbaciov alla XIX Conferenza straordinaria del partito comunista nel luglio 1983.

Tale esigenza però, diversamente che nei paesi occidentali, nasce in primo luogo dalla profonda crisi e arretratezza dell'industria manifatturiera civile sovietica, e dalla conseguente decisione politica per cui la riforma economica prevista dalla Perestrojka, deve in ogni caso coinvolgere l'industria per la difesa. Infatti, una delle priorità indicate dallo stesso Gorbaciov riguarda il forte sviluppo dell'industria leggera sovietica, e ciò

CAPITOLO 2

LA RICONVERSIONE DELL'INDUSTRIA PER LA DIFESA IN URSS

2.1 *Il concetto di «riconversione» nell'ambito della Perestroika*

Benché il contesto economico e socio-politico sovietico sia alquanto differente, il problema della riconversione dell'industria per la difesa a produzioni civili ha assunto nell'era gorbacioviana un significato assai meno teorico che nel passato.

Da una valenza prevalentemente ideologica e propagandistica, soprattutto nei confronti del deprecato complesso «militare-industriale» statunitense, la riconversione dell'industria degli armamenti è emersa sia come esplicito obiettivo, sia come uno degli effetti che la Perestroika dovrebbe produrre nell'ambito della razionalizzazione del sistema economico e sociale sovietico, insieme al contenimento delle spese militari e a un diverso rapporto tra economia, tecnologia e difesa nazionale.

In realtà, l'esigenza di un programma di riconversione dell'industria militare sovietica è stata sottolineata più di una volta nel rapporto tenuto dal segretario generale Mikhail Gorbaciov alla XIX Conferenza straordinaria del partito comunista nel luglio 1988.

Tale esigenza però, diversamente che nei paesi occidentali, nasce in primo luogo dalla profonda crisi e arretratezza dell'industria manifatturiera civile sovietica, e dalla conseguente decisione politica per cui la riforma economica prevista dalla Perestroika, deve in ogni caso coinvolgere l'industria per la difesa. Infatti, una delle priorità indicate dallo stesso Gorbaciov riguarda il forte sviluppo dell'industria leggera sovietica, e ciò

significa che i beni di consumo già oggi prodotti dall'industria militare, un po' come nel caso cinese, dovranno aumentare tanto la loro gamma, che la loro qualità. «Noi dobbiamo creare una potente e aggiornata industria di beni di consumo — sono le parole di Gorbaciov nella sua relazione — e questo riguarda non solo le industrie leggere, ma anche le industrie per la difesa e le industrie pesanti, il cui contributo alla produzione e alla fornitura dei beni di consumo deve essere visibilmente accresciuto. Non soltanto per quanto riguarda la quantità, ma anche la qualità».

Il concetto di riconversione o di «conversione», definito dalla recente pubblicistica sovietica come il «graduale trasferimento di una parte del potenziale dell'industria militare verso il settore civile», è stato quindi ripreso sempre da Mikhail Gorbaciov nel suo discorso alle Nazioni Unite a New York nel dicembre 1988, come componente della proposta politica sovietica di «smilitarizzazione dei rapporti internazionali», e di passaggio «dall'economia del riarmo a quella del disarmo». Su questa linea, il leader sovietico annunciava la decisione di incominciare a ridurre di 500 mila uomini l'esercito sovietico, e successivamente di tagliare il bilancio della difesa dell'URSS del 14,2% e di ridurre del 19,5% la produzione di armamenti e di materiali per la difesa.

2.2 Il piano di riconversione sovietico

Un'idea più precisa degli obiettivi e dei contenuti del piano di riconversione dell'industria militare sovietica si può avere da una lunga intervista al vicepresidente del Consiglio dei ministri dell'URSS, Igor S. Belussov, pubblicata in prima pagina sul quotidiano moscovita *Sovetskaja Rossja* (La Russia Sovietica) il 10 febbraio 1989.

Belussov indica che il piano statale di riconversione, attualmente allo studio, «deve definire in modo preciso quali compiti economici concreti la conversione dell'industria militare deve contribuire a risolvere».

Fin d'ora però «la conversione di una parte della nostra industria degli armamenti persegue innanzitutto lo scopo di far produrre alle aziende interessate macchinari per l'industria leggera, alimentare e di trasformazione, aumentando in tal modo le rispettive produzioni nazionali». Inoltre, secondo il vice primo ministro sovietico, la conversione offre una delle possibilità di aumentare la produzione di strumenti e di attrezzature mediche di cui vi è un'acuta carenza, e deve anche aiutare a saturare il mercato di generi di largo consumo, personal computer, apparecchi elettronici, etc..

Ricordando che tutte le industrie della difesa sovietiche, sia metalmeccaniche che di strumenti di precisione, eccetto che nel periodo bellico, hanno sempre prodotto anche beni civili, Belussov sottolinea che il problema è oggi di mutare i volumi produttivi. Dopo che il trattato sovieto-americano sugli euromissili e le altre trattative sul disarmo hanno alleggerito il clima politico internazionale, «345 stabilimenti militari sovietici sono stati coinvolti nella produzione di macchinari per l'industria leggera e alimentare. Quest'anno (1989) essi dovranno produrre oltre un quinto di tutti i macchinari per l'industria leggera ed alimentare che verranno costruiti nel nostro Paese. Verso il 1995 invece, l'industria bellica deve aumentare di 2.3 volte il volume dei macchinari prodotti per l'industria leggera, ossia produrre un quantitativo di macchine che sarà superiore di quasi 1.5 volte a quello prodotto nel nostro Paese negli ultimi 20 anni. Sempre nello stesso periodo di tempo si prevede di sviluppare ed industrializzare oltre 1400 tipi di macchinari nuovi rinnovando quasi per intero la gamma di impianti e macchine che vengono attualmente prodotti e di cui ha molto bisogno l'industria leggera.

Non meno importante è il programma per incrementare la produzione e migliorare tecnologicamente i macchinari per le industrie di trasformazione che fanno parte del complesso agroindustriale. Questo programma prevede di sviluppare e avviare la produzione in serie entro il 1995 di oltre 4 mila tipi di nuovi macchinari di cui 3 mila (per un totale di 7 miliardi di rubli) presso le imprese dell'industria militare. La produzione

di attrezzature e pezzi di ricambio dovrà crescere verso il 1990 di 1.8 volte mentre per il 1995 l'aumento previsto è pari a 3.5 volte.

L'industria bellica dovrà coprire quasi la metà del volume globale delle forniture al complesso agroindustriale.

Per realizzare questo obiettivo oltre alle imprese direttamente coinvolte vi parteciperanno oltre 200 centri di ricerca e progettazione facenti parte dell'industria militare».

Fra i progetti interessanti, nell'opinione di Belussov, vi è quello che assegna all'industria bellica il compito di creare per l'industria di trasformazione una vasta gamma di impianti di piccola produttività, forni per pane, mattatoi mobili, caseifici, fabbriche per la trasformazione di frutta e verdura. Si tratta in breve di impianti industriali che si potrebbero, senza particolari complicazioni, montare direttamente sul posto, nei kolchoz e nei sovkhos dove vivono e lavorano i produttori di materie prime e dove si trovano le fonti delle medesime.

Una priorità particolarmente elevata del piano di riconversione riguarda i beni di largo consumo, e sempre Belussov afferma che una parte dell'industria della difesa sovietica ha cominciato a produrre beni di questo genere ancora alla fine degli anni sessanta, ma «soltanto negli ultimi anni si sono create reali possibilità politiche per accelerare e rendere più attivo il processo di avvio presso le nostre industrie militari di produzioni destinate alla popolazione. Le industrie belliche producono circa duemila tipi di beni a destinazione culturale ed economica. Soltanto nel 1988 queste fabbriche hanno prodotto quasi 10 milioni di televisori, il 95% di tutti i frigoriferi, il 62% delle lavatrici, il 62% degli aspirapolveri, ecc..

Se esaminiamo il programma per lo sviluppo e la produzione di nuovi generi di largo consumo negli anni 1989-1995, possiamo vedere che esso prevede l'industrializzazione di oltre 140 tipi di prodotti complessi quali, per esempio, televisori con impianto stereo, nuovi modelli di combain da cucina, frigoriferi, freezer, aspirapolveri con regolazione elettronica della potenza installata, diversi tipi di tritacarne, lavastoviglie e altre cose. Fanno parte di questo elenco anche alcuni prodotti che prima

non si fabbricavano in URSS: giradischi digitali a laser, video-player e videocamere, orologi da tasca «parlanti», personal computer, ecc..

Verso la fine del quinquennio in corso il volume di beni di consumo e prodotti delle industrie belliche crescerà rispetto al 1988 di oltre 4 miliardi di rubli e nel 1989 il volume di tali prodotti sarà superiore di 1.5 miliardi di rubli all'obiettivo fissato dal piano. Occorre però dire che sia il livello tecnologico che il volume della produzione dei beni destinati alla popolazione, compresi quelli che escono dalle industrie belliche, non sono adeguati alle esigenze agli standard odierni.

2.3 La struttura produttiva dell'industria militare in URSS in rapporto alle prospettive di riconversione al settore civile

Prima di continuare nell'analisi del piano di riconversione sovietico, riteniamo opportuno fornire, come base di riferimento, una breve descrizione delle caratteristiche peculiari dell'industria per la difesa in URSS.

L'industria degli armamenti sovietica costituisce un complesso imponente, sotto stretto controllo del Ministero della Difesa e dello Stato Maggiore Generale e collegata al Gosplan (l'Ente di pianificazione statale) dove esiste un dipartimento per l'industria per la difesa. Questa, prima dell'ultima riforma, che nell'estate 1989 ha ridotto drasticamente il numero dei ministeri, faceva capo a 9 dei 20 ministeri preposti alle produzioni industriali, e comprende secondo un'analisi pubblicata dalla CIA, 134 complessi industriali di assemblaggio finale, sostenuti da oltre 3500 industrie; essa produce dal 9 al 14% dell'intero Prodotto Interno Lordo sovietico e tra un quinto e un terzo della produzione manifatturiera in URSS, impiegando da 4 a 7 milioni di persone.

Quattro Ministeri sono i capocommissa nel settore degli armamenti: quelli dell'Industria Aeronautica; quello dell'Industria della Difesa (armi convenzionali); quello dell'Industria Cantieristica e quello delle Costruzioni Meccaniche Generali (missili). Altri cinque Ministeri producono componenti: quello delle Co-

struzioni Meccaniche (munizioni) e quelli dell'Elettronica, della Radio e delle Comunicazioni, che costruiscono componenti elettroniche.

La produzione militare sovietica viene effettuata anche da altri ministeri, per esempio quello dell'Automobile produce gli autocarri per le Forze Armate sovietiche. I nove Ministeri che abbiamo prima ricordato producono anche materiale commerciale. Generalmente, gli esperti occidentali valutano che un terzo della produzione di tali ministeri sia destinata al mercato civile. Nel 1971, lo stesso leader sovietico Leonid Breznev affermò che il 42% della produzione delle industrie per la difesa era destinato al mercato civile. I dati ufficiali sovietici, indicano che nel 1988, il piano di produzione dei beni di largo consumo prodotti dalle industrie della difesa ha rappresentato un valore di 27 miliardi di rubli (oltre 41 miliardi di dollari), ovvero il 7.5% della produzione dei beni di consumo in URSS (eccetto le bevande alcoliche). Inoltre, entro il 1990, secondo il rapporto del vice primoministro Lev Voronin al Soviet Supremo il 25 settembre 1989, tale produzione di beni di consumo non alimentari deve crescere del 35%, raggiungendo il valore di circa 40 miliardi di rubli (64 milioni di dollari).

Si sa ad esempio, che il Ministero delle Costruzioni Meccaniche Generali, oltre a costruire missili, produce anche frigoriferi, mentre il Ministero dell'Industria Aeronautica produce anche carrozze ferroviarie. Ciò conferisce una grande elasticità, specie per le produzioni di picco in caso di emergenza e per la mobilitazione industriale.

Quest'ultima in URSS è particolarmente curata e fa capo all'organizzazione della Difesa Civile, che fa parte del Ministero della Difesa e che prevede, anche sulla base delle esperienze acquisite nel secondo conflitto mondiale, un ampio decentramento, diradamento e protezione in ricoveri protetti delle industrie indispensabili per sostenere lo sforzo bellico. Ciò conferisce all'industria sovietica una notevole flessibilità per la conversione dalle produzioni militari a quelle civili. Essa è anche facilitata, almeno in linea di principio, sia dalla centralizzazione della pianificazione sia dalla produzione, sia dal fatto

che il nodo chiave dell'economia sovietica non è costituito dal mercato, come capita invece in Occidente, ma dalle capacità produttive. In altre parole, mentre la conversione in Occidente è problema di mercato, in URSS è problema di produzione e quindi, almeno in teoria, molto più semplice da gestire.

Il complesso militare-industriale sovietico fa capo alla Commissione Militare-industriale e per la parte scientifica e tecnologica alla Commissione Statale per la Scienza e la Tecnica. Il Ministero della Difesa definisce le specifiche operative, che vengono tradotte in specifiche tecniche e progetti da parte degli Istituti di ricerca e degli Uffici di progettazione di ciascun Ministero. Questi ultimi hanno un'importanza molto rilevante, sono caratterizzati da una struttura e un'attività molto stabile nel corso degli anni e prendono spesso nome dal progettista capo che li dirige e che ha spesso accesso alle massime cariche dello Stato e del Partito.

La commissione Statale per la Scienza e la Tecnica sovrain-tende a numerose agenzie, fra cui l'Istituto dell'Intera Unione per la formazione scientifica e tecnologica (VINITI) e l'Istituto dell'Intera Unione per l'informazione intersettoriale (VIMI). Quest'ultimo in particolare, sembra essere competente per i problemi di tutte le industrie per la difesa, verso cui vincola le informazioni scientifiche e tecnologiche, ma è anche responsabile del trasferimento tecnologico fra di esse e i ministeri industriali civili. Questo transfert è però giudicato molto ridotto dalla maggior parte degli esperti occidentali, soprattutto per la cura con cui in URSS viene tutelato il segreto militare. A questo proposito, l'attuale leader sovietico Mikhail Gorbaciov ha perfino parlato pubblicamente di ciò che ha definito «il nostro Cocom interno», dichiarandosi per la sua abolizione, nel senso di una riduzione del livello di segretezza militare e di una interazione assai maggiore tra tecnologia militare e tecnologia civile.

Le industrie per la difesa in URSS posseggono, a parere di tutti gli esperti e secondo quanto hanno dichiarato gli stessi responsabili sovietici, una notevole efficienza nei confronti di quanto capita per il resto dell'economia sovietica. I motivi di ciò vanno ricercati nell'elevata priorità attribuita alle produ-

zioni militari e nella funzione di coordinamento e di controllo esercitata dal Ministero della Difesa. Quest'ultimo è un cliente che conta sia in termini di controlli di qualità che per la sua capacità di imporre il rispetto dei tempi di consegna, sia per il fatto che gli addetti al settore sembrano avere stipendi e migliori condizioni di alloggiamenti e di assistenza sanitaria rispetto ai loro colleghi che operano nel settore delle produzioni civili. Poiché il mercato è esattamente programmabile e il «consumatore» conta, la pianificazione centralizzata non provoca gli inconvenienti che produce nel settore commerciale.

In realtà, in tempo di pace, l'URSS adotta i sistemi di pianificazione e di priorità che gli altri Stati occidentali hanno adottato solo in tempo di guerra. Ciò rende del tutto logica l'affermazione, data l'importanza del settore militare, che l'economia sovietica sia un'economia di guerra in tempo di pace. Ciò spiega anche perché l'unica dimensione della potenza sovietica che realmente conti nel mondo sia quella militare.

La produzione militare nei vari Ministeri preposti all'industria bellica, come capita, seppure in misura minore, nei Ministeri responsabili delle produzioni commerciali, è fortemente verticalizzata.

Ogni Ministero tende a produrre in proprio i componenti di cui abbisogna, per mettersi meglio in condizioni di rispettare i tempi di produzione e di consegna e di essere più garantito della loro qualità. Questa tendenza autarchica comporta un evidente aggravio di costi, che è però inevitabile in un sistema industriale scarsamente efficiente ed affidabile come quello sovietico.

La tendenza autarchica rende comunque difficili i trasferimenti orizzontali di tecnologia fra i vari Ministeri, anche per il segreto che domina le produzioni militari. Per poter essere attivati, tali trasferimenti devono costituire oggetti di una priorità imposta dall'alto.

È invece estremamente produttore, ai fini anche di un'eventuale riconversione dalle produzioni militari a quelle civili, la separazione degli uffici di progettazione dalle imprese produttrici vere e proprie. Queste ultime possono concentrarsi sul-

l'ottimizzazione delle produzioni in serie e dispongono quindi di una maggiore flessibilità per passare da un tipo di produzione ad un altro.

In sostanza, l'industria per la difesa costituisce contemporaneamente una parte integrante dell'economia sovietica, di cui condivide le caratteristiche generali, e un settore caratterizzato da una maggiore efficienza.

Quest'ultima deriva soprattutto dalle priorità attribuitegli, in sede di pianificazione economica generale e dalle prerogative in termini di programmi e di controlli, attribuiti al Ministero della Difesa. Ciò induce a ritenere che la conversione da attività produttive degli armamenti a produzioni commerciali non possa di per sé stessa garantire il mantenimento delle attuali caratteristiche di efficienza delle industrie militari sovietiche. La cosa è possibile solamente nel quadro di un'azione riformatrice più profonda dell'intera economia sovietica. La «priorità» è infatti una merce rara e non può essere applicata indifferentemente a tutti i settori.

Tentativi di conversione potrebbero senza dubbio avvantaggiare l'economia sovietica con il recupero, per le produzioni commerciali, di tecnici e di maestranze altamente qualificate. A breve termine però una riduzione della priorità ora attribuita alle produzioni militari potrebbe annullare la ragione fondamentale che ha consentito all'industria degli armamenti un notevole grado di efficienza produttiva rispetto ad altri comparti industriali.

È questo un fatto che sembra suscitare molte preoccupazioni negli ambienti militari, come dimostra tra l'altro l'intervista rilasciata dal generale d'armata Tretyak, nuovo comandante delle Forze della Difesa Aerea, pubblicata su «Moscow News» del 28 febbraio e del 6 marzo 1988. In essa si afferma che la conversione di circa 100 fabbriche militari avvenuta all'inizio degli anni sessanta, in corrispondenza con la decisione di Krušev di ridurre di 12 milioni di uomini gli effettivi delle forze armate sovietiche, si tradusse in un sostanziale fallimento, dando benefici solo apparenti e comunque temporanei all'economia, ma incidendo gravemente sulle capacità di difesa sovietiche.

che. Presumibilmente, la via più produdente per effettuare tale conversione consiste nel mantenere l'attuale sistema di programmazione e di controllo, specie di qualità, facente capo al Ministero della Difesa, estendendone le attribuzioni anche al campo delle produzioni commerciali ed aumentando il peso già molto consistente di queste ultime nell'ambito della capacità produttiva globale dei Ministeri preposti all'industria militare.

Questa appare la soluzione più compatibile con l'esigenza di superare le inevitabili resistenze dei responsabili militari. Verrebbe infatti mantenuta intatta la capacità di mobilitazione industriale o la riconversione a produzioni militari delle industrie destinate al settore civile. Inoltre, gli ufficiali tecnici manterrebbero inalterata la loro importanza nelle strutture generali della società sovietica.

Ma l'ipotesi, che senza mutamenti drastici di tutto il sistema economico, una conversione possa conservare le attuali caratteristiche di efficienza delle industrie militari sovietiche, appare fortemente problematica. Infatti è impensabile che il personale delle industrie convertite possa mantenere i suoi privilegi e che possa essere garantita da un lato la priorità ora attribuita alle industrie della difesa nell'assegnazione di materie prime e di semilavorati e dall'altro la verticalizzazione della subfornitura. Tale verticalizzazione è generalizzata in tutti i Ministeri industriali, ma lo è particolarmente in quelli che effettuano produzioni militari.

2.4 Il dibattito sulla riconversione dell'industria per la difesa in Unione Sovietica

Dei problemi a cui abbiamo accennato, sono perfettamente consapevoli anche gli esperti sovietici, soprattutto quando, in questi ultimi tempi, al problema della riconversione si sono incominciati a dedicare seriamente anche i migliori economisti ed esperti militari indipendenti degli Istituti di ricerca dell'Accademia delle Scienze.

Un esempio significativo è rappresentato dalla recente riunione del Consiglio scientifico dell'Iska, (l'Istituto per gli Stati

Uniti d'America e il Canada diretto dal politologo e membro del Comitato Centrale Georgij Arbatov), dedicata appunto ai problemi della riconversione, e il cui resoconto piuttosto esteso è stato pubblicato sul numero di marzo 1989 del mensile «SSA» (USA).

Tra i principali problemi e difficoltà sottolineati nel corso del dibattito dagli stessi sovietici possiamo citare brevemente:

a) l'elaborazione del concetto di conversione e le misure di realizzazione pratica in URSS sono ostacolate dal fatto che vi sono dati limitati sulle spese militari e sull'industria per la difesa (A. Porokhoskij). E non si tratta nemmeno della segretezza di tali dati, quanto del sistema esistente in URSS per valutare i prezzi. Per stimare in maniera reale l'entità e la struttura delle spese per la difesa occorre prima realizzare una riforma del sistema dei prezzi, nonché ricostruire i prezzi nei vari settori dell'economia rispetto al nuovo meccanismo economico (NEM). Il fatto che da un lato, la terra, l'acqua e alcune altre risorse «non costassero», e dall'altro che si attuasse la difesa «a qualunque costo» hanno collocato l'industria per la difesa in una situazione privilegiata. E ciò non ha mancato di deformare i prezzi dell'industria militare.

Come ha anche richiesto il nuovo Parlamento sovietico eletto nella primavera del 1989, che ha creato un'apposita commissione per i problemi di sicurezza e difesa, dati particolareggiati sul bilancio per la difesa dovrebbero incominciare ad apparire l'anno prossimo, e questo dovrebbe rimuovere uno degli ostacoli sulla via della riconversione dell'industria militare, oltre a condurre all'aumento del controllo politico e sociale sull'effettivo impiego delle risorse per la difesa nazionale.

b) Le difficoltà oggettive che la situazione dei beni di largo consumo in URSS possa mutare significativamente a spese dei settori dell'industria per la difesa (L. Evenko).

In primo luogo, il complesso dei settori industriali che operano sul mercato dei beni di consumo è molto specifico, come dimostrano varie ricerche occidentali. Non basta quindi pensare di soddisfare alla mancanza di beni semplicemente produ-

cendo di più, com'è tipico della mentalità corrente sovietica. Poiché i fabbisogni sono molto differenziati, occorrono infatti tecniche di marketing, la sensibilità al consumo, la concorrenza, l'integrazione con le imprese straniere, l'utilizzo di know-how, non solo tecnologico, ma anche direttivo.

c) La riconversione della produzione militare in URSS deve essere strettamente collegata alla prospettiva di una radicale riforma e ristrutturazione della difesa nazionale (Kokoshin). E non si tratta puramente di una riforma radicale solo di tipo riduttivo, come al tempo di Kruscev, ma essa deve investire quattro componenti centrali: la riforma della struttura amministrativa e di comando; quella del sistema di reclutamento delle Forze Armate; quella dell'addestramento e delle scuole militari; e, infine, la riforma dei sistemi di acquisto degli armamenti, delle tecnologie e di tutti i materiali per la difesa. Per esempio, gli americani hanno solo tre tipi di missili balistici intercontinentali e i sovietici sette, perché ogni forza armata si ordina da sola le sue armi, indipendentemente dalle altre.

d) In URSS il rapporto tra tecnologia militare e civile è fermo al «ciclo precedente» di priorità degli investimenti ad alto valore aggiunto sulla prima, con scarse ricadute sulla seconda (A. Kokoshin). E questo mentre negli ultimi anni in Occidente è avvenuto il processo inverso, con la tecnologia militare che è entrata sulla via della specializzazione sempre più ristretta, mentre la tecnologia civile è entrata sul mercato commerciale di massa (vedi i computers) con effetti di spin-off sul settore militare esattamente inversi. Viene qui citato l'esempio del Giappone, che senza laboratori militari ha realizzato tecnologie tali (per es. componentistica speciale, etc.) da essere invitata dagli Stati Uniti a partecipare al programma militare SDI (Iniziativa di Difesa Strategica).

e) Ai fini della rinconversione, lo studio del caso cinese si presenta particolarmente interessante (A. Nagornij). Prima di tutto i cinesi hanno fatto entrare l'industria militare nel commercio interno del paese. In secondo luogo, a tutte le imprese,

incluse quelle militari, è stato permesso di entrare sul mercato internazionale. Pertanto, le industrie per la difesa, essendo più avanzate, sono riuscite a collaborare meglio con i partner esteri, e quindi, a modernizzarsi più rapidamente anche ai fini del mercato interno. Nelle attuali condizioni interne sovietiche, nessuna riconversione sarà quindi possibile senza una riforma economica reale e radicale che crei soprattutto nuove condizioni nei rapporti tra i vari settori industriali.

Il dibattito in Unione Sovietica sulla riconversione dell'industria per la difesa merita quindi di essere seguito con attenzione, anche perché promette studi teorici e sperimentali (si parla di un esperimento preliminare su tre industrie-pilota nei prossimi mesi) inediti, o quanto meno stimolanti ai fini di una migliore comprensione dei vari aspetti, seppure specificamente legati alla realtà sovietica, di un problema di portata globale.

Occorre infine notare come il concetto di riconversione dell'industria degli armamenti in URSS sia anche collegato all'esigenza di consolidare l'aspetto tecnologico e qualitativo della medesima, ovvero ad una sorta di «Perestroika militare». E questo diventa un fattore fondamentale nella ristrutturazione della difesa nazionale sovietica, alla luce dei nuovi concetti di sufficienza strategica e di dottrina difensiva introdotti dalla dirigenza gorbacioviana, anche in rapporto ai nuovi accordi sulla riduzione degli armamenti già conclusi o in corso di negoziato con gli Stati Uniti e la Nato, a partire dal trattato sugli euro-missili.

Così, sempre nel rapporto alla XIX Conferenza del partito, l'accento posto sul crescente e graduale primato della dimensione politica su quella militare nella gestione dei rapporti strategici globali est-ovest, sia delle crisi che dei conflitti regionali, determina, secondo Gorbaciov «lo sviluppo delle nostre difese, la cui efficacia deve essere assicurata d'ora in poi soprattutto da parametri qualitativi — sia in termini di tecnologia e di scienza militare, sia in termini di composizione (struttura) delle Forze Armate. Questo deve garantire una sicurezza affidabile dello Stato sovietico e dei suoi alleati, e deve essere realizzato in stretta conformità con la nostra dottrina difensiva».

CAPITOLO 3

LA RISTRUTTURAZIONE DELL'INDUSTRIA DEGLI ARMAMENTI IN ITALIA: LA SITUAZIONE ATTUALE E I RELATIVI PROBLEMI

3.1 La situazione della base industriale della difesa e la necessità di una sua ristrutturazione

Il problema della riconversione dell'industria italiana per gli armamenti a produzioni civili è riaffiorato con una certa insistenza negli ultimi tempi, sia in rapporto alle polemiche e restrizioni sulle esportazioni di armamenti — legali o illegali — a taluni Paesi in via di sviluppo in aree geopolitiche instabili, sia alle rinnovate proposte di alcune componenti politiche, recepite in linea di principio da almeno una parte dell'attuale Governo, di favorire in ogni caso, anche con strumenti legislativi, il ridimensionamento e la conversione al settore civile delle industrie per la difesa.

Lo scopo di questa ricerca è quindi duplice:

a) fornire al vertice della Difesa adeguati elementi di informazione e di valutazione in merito alle ricorrenti proposte di conversione dell'industria degli armamenti a produzioni civili. E questo anche in riferimento alla forte crisi dei mercati all'esportazione di armi italiane, alla necessità di correggere il sovradimensionamento produttivo e ai mutamenti che il rapido processo di sviluppo tecnologico sta imponendo alle strutture produttive (ristrutturazione e conversione dal militare al militare);

b) fornire egualmente elementi di valutazione in merito alle esigenze, possibilità e difficoltà di mobilitazione industriale in

caso di emergenza, con la conseguente capacità di conversione rapida di talune capacità produttive civili al settore militare.

Nell'affrontare questi problemi, occorre però sottolineare innanzitutto, che l'industria della difesa possiede caratteristiche peculiari che la qualificano come un'area non assoggettabile unicamente ai meccanismi di mercato. Su di essa, infatti, lo Stato esercita un controllo assai elevato, non solo per il carattere tendenzialmente monopsonistico della domanda, ma anche per il controllo che esercita sul commercio internazionale delle armi, in relazione alla sua incidenza sulla politica estera nazionale, e per l'interesse pubblico di disporre una base industriale nazionale della difesa.

Una logica conseguenza dei controlli e delle limitazioni poste dall'autorità pubblica è d'altra parte il sostegno che lo Stato deve fornire alle esportazioni allorquando esse costituiscono un mezzo sia di politica estera sia di politica industriale. E ciò è necessario, affinché l'industria nazionale sia messa in condizioni di rispondere alle esigenze qualitative, quantitative e di mobilitazione delle Forze Armate. Questo tuttavia finora non è mai avvenuto, poiché l'Italia non concede finanziamenti agevolati all'export di armamenti. Non dispone di qualcosa di simile il programma americano di incentivazione FMS (Foreign Military Sale), né può cedere beni demaniali, in cui rientrano gli armamenti, come categoria di «patrimonio indisponibile».

Sta di fatto comunque, che qualsiasi intervento sulla base industriale della difesa deve in primo luogo tener conto delle esigenze che essa deve soddisfare, come componente indispensabile del bene o servizio pubblico della difesa. In altre parole, è quest'ultimo che deve costituire il punto di riferimento a cui ci si deve in ogni caso riferire.

La politica industriale della difesa non deve infatti esaurirsi nella sola politica delle commesse di pace, ma deve considerare anche le esigenze dell'emergenza, cioè quelle delle «produzioni di picco», per aumentare le capacità di sostegno logistico delle Forze Armate in caso di necessità, e quelle della mobilitazione industriale indispensabile per sostenere operazioni prolungate.

La politica delle commesse è dunque essenziale, e deve esprimersi in una pianificazione affidabile e di lungo periodo, tale da consentire all'industria di sviluppare per tempo le capacità progettuali e produttive necessarie.

In breve, la politica industriale della difesa non è una variabile indipendente, ma va strettamente collegata con l'intera politica industriale e con quella dell'innovazione scientifica e tecnologica nazionale.

Da ciò discende, tra l'altro, l'esigenza di un coordinamento in ambito interministeriale, specie con i Ministeri dell'Industria, delle Partecipazioni Statali, della Ricerca Scientifica e Tecnologica, del Commercio con l'Estero e degli Esteri. La sede istituzionale per realizzare tale coordinamento è rappresentata dal Comitato Difesa-Industria, costituito nell'agosto 1984 a seguito della prima Conferenza Nazionale sull'Industria per la Difesa ed in cui sono rappresentate anche le imprese che operano nel settore. Tale Comitato però, ha una base giuridica insufficiente, manca di una struttura permanente e integrata, e almeno finora, ha agito in modo prevalentemente episodico. È inoltre necessario, affinché tale coordinamento non resti solo teorico ma si traduca nei fatti, che il Ministro della Difesa sia presente nelle sedi istituzionali, in primo luogo nel CIPI, preposte all'elaborazione della politica industriale nazionale, nonché negli organi responsabili della programmazione e gestione dell'innovazione scientifica e tecnologica.

Sarebbe poi auspicabile che le associazioni imprenditoriali consolidassero «un cartello» di categoria, per esempio, sulla base dell'appena costituito RITAD (Raggruppamento delle Industrie a Tecnologie Avanzate per la Difesa). Questo perché qualsiasi politica industriale, in un'economia di mercato, può essere attuata solo con il consenso e con la partecipazione degli imprenditori e delle varie parti sociali. L'azione in Italia di un gruppo industriale di concertazione e consultivo, del tipo di quelli esistenti in ambito NATO con il NIAG (NATO Industrial Advisory Group, che agisce in ambito CNAD) e in ambito IE-PG con l'EDIG (European Defense Industries Group), ma più rappresentativo e con maggiori poteri di indirizzo nei riguardi

dei consociati, potrebbe costituire una precondizione per l'elaborazione di un'organica politica industriale della difesa. Malgrado questo tipo di orientamento abbia finora incontrato resistenze politiche ora anche imprenditoriali tale gruppo potrebbe anche esercitare un'azione di stimolo nei confronti sia della controparte pubblica che delle singole industrie. Una loro concorrenza troppo sfrenata, unita alle possibilità di pressione di cui dispongono i grandi gruppi industriali nei confronti del potere politico e degli organi dell'Amministrazione della Difesa, rischierebbe in pratica di annacquare qualsiasi tentativo di razionalizzazione industriale, a favore di interessi contingenti e settoriali. In effetti, qualsiasi tentativo di razionalizzazione, a favore di interessi contingenti e settoriali comporterebbe un'ulteriore delegittimazione e nuovi attacchi all'industria nazionale degli armamenti, fatto che in definitiva contrasta con l'interesse generale sia degli operatori industriali del settore sia delle istituzioni militari.

Inoltre, la riorganizzazione del Vertice Militare, che sarà verosimilmente approvata dal Parlamento in tempi brevi, con l'attribuzione di precise responsabilità e di maggiori poteri al Segretario Generale della Difesa / Direttore Nazionale degli Armamenti, pone le premesse per un miglioramento della committenza pubblica e delle possibilità d'elaborazione in ambito Difesa di tale politica industriale. La possibilità di farlo era ed è tuttora solo teorica. Nella pratica, l'accentuata autonomia delle singole Forze Armate pone severe remore alla definizione di una politica unitaria sia industriale che tecnologia della Difesa.

D'altro canto, nonostante la buona volontà e la qualità dei responsabili del settore, il Ministero dell'Industria, che aveva ereditato nel 1944 le attribuzioni di Miniproguerra e Fabbri-guerra, in merito alla produzione degli equipaggiamenti per le Forze Armate e alla mobilitazione industriale, è divenuto sempre meno in condizioni di esercitare un'azione di stimolo e di indirizzo complessivo, anche per l'erosione delle sue competenze avvenute tra l'altro a seguito dell'istituzione del Ministe-

ro delle Partecipazioni Statali e di quello della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

Una politica industriale per la difesa, che finora non si è concretamente realizzata in Italia, non può essere attuata solo con la «manovra» delle commesse, ma presuppone la possibilità di coinvolgimento di tutti i mezzi d'incentivazione e di indirizzo del potere pubblico sulle imprese industriali. La sempre più accentuata convergenza tra produzioni civili e militari e la delicatezza e al tempo stesso lo sviluppo di tendenze ad una maggiore internazionalizzazione dell'industria per gli armamenti (esportazioni, cosviluppi, coproduzioni, acquisti di licenze, ecc.), rendono indispensabile che l'Italia disponga di un'organizzazione di vertice in questo particolare settore, avente una funzionalità ed un'efficienza analoghe a quelle dei maggiori Paesi industrializzati europei e occidentali, che sono nostri alleati sul piano politico-strategico, ma sono però anche nostri concorrenti commerciali. In caso contrario, il nostro Paese finirebbe per essere gravemente penalizzato.

Tale esigenza di coordinamento è confermata dalla crescente utilizzazione in campo civile (protezione civile, monitoraggio ambientale, ecc.) di sistemi e mezzi inizialmente concepiti per l'uso militare. Una standardizzazione, almeno a livello delle amministrazioni pubbliche, statali e locali, consentirebbe non solo di contenere i costi di acquisto (serializzazione delle produzioni), ma anche interessanti prospettive sia per l'impiego da parte delle Forze Armate dei mezzi in servizio (ad esempio, elicotteri o aerei da trasporto convertibili in aerei antincendio), sia per la disponibilità di impianti industriali suscettibili di aumentare le produzioni militari in caso di necessità. In definitiva, un'espansione dell'utilizzazione di mezzi in uso alle Forze Armate da parte di altre amministrazioni ed enti pubblici consentirebbe:

- 1) la diminuzione dei costi di approvvigionamento;
- 2) l'aumento della interoperabilità in caso di interventi congiunti, ad esempio di reparti del Genio dell'Esercito e dei Vigili del Fuoco;

3) vantaggi per la mobilitazione industriale. A quest'ultimo riguardo un'estensione sistematica di tale provvedimento (superando le inevitabili difficoltà frapposte dallo spirito corporativo delle singole amministrazioni) avrebbe per le Forze Armate effetti positivi analoghi a quelli prodotti dalle esportazioni a Paesi terzi di armamenti eguali a quelli in dotazione ai nostri reparti.

Una politica industriale militare deve poi tener conto dell'accresciuta importanza — non sempre completamente recepita ancora in Italia — della mobilitazione industriale e, in particolare, delle produzioni «di picco» da attivare all'emergenza per completare nel minor tempo possibile la capacità di sostegno logistico delle nostre forze. Sono questi aspetti di crescente importanza per la sicurezza europea, non solo per la progressiva convenzionalizzazione del sistema di dissuasione e di difesa occidentale, ma anche in riferimento ai possibili esiti positivi dei negoziati sulla stabilità convenzionale in Europa. Una contrazione delle forze esistenti in pace accrescerà l'importanza di disporre di una base industriale della difesa capace di espandere la propria produzione in tempi brevi, in caso di violazione degli accordi sul disarmo. In questo senso la politica industriale della difesa dovrà sempre più tenere conto delle esigenze di «potenziale di crescita» delle industrie, generalmente impegnate in produzioni civili, ma da convertire, in caso di necessità, dalle produzioni civili a quelle militari.

La mobilitazione industriale ha assunto caratteristiche diverse da quelle del passato, in relazione sia alla maggiore specificità della tecnologia dei moderni sistemi d'arma, ai più lunghi tempi di produzione e al tipo di organizzazione industriale, passata da strutture prevalentemente verticali e integrate, a strutture orizzontali, con una netta differenziazione fra le industrie capocommesse e quelle subfornitrici e la costituzione di «reti» diffuse non solo nel territorio nazionale, ma anche all'estero (specie per la componentistica).

Ciò rende più difficile organizzare la mobilitazione indu-

striale. Tuttavia, l'esigenza di quest'ultima esiste e richiede precisi indirizzi e sostegno da parte dello Stato.

Occorre in particolare considerare che le capacità difensive che contano sono quelle di emergenza e non quelle del tempo di pace. Al limite, come è stato sostenuto da taluni esperti militari, si potrebbe rivelare opportuna una desofisticazione degli armamenti, specie di quelli terrestri, per renderne possibile la produzione in grandi serie e in tempi brevi, in caso di necessità.

La mobilitazione industriale richiede una sistematica utilizzazione della componentistica civile nelle produzioni militari. Può però rendere opportuna anche la «despecializzazione» delle industrie degli armamenti e quella che il Gansler, studioso americano del settore, denomina «diversificazione integrata» delle produzioni militari con quelle civili.

Tuttavia, non possono essere fatte generalizzazioni al riguardo. Il problema va studiato caso per caso, individuandone non solo i vantaggi ma anche i costi. Una specializzazione spinta di solito li riduce, pur tenendo conto dell'andamento ciclico delle commesse delle Forze Armate e dell'impossibilità di alternare produzioni di tipo diverso. È però rigida e non flessibile, come richiesto invece dalla mobilitazione. Tale soluzione andrebbe approfondita e non è da escludere a priori, come le esperienze della Svezia, della Germania Federale e dell'Unione Sovietica sembrano indicare. Alcune realizzazioni molto limitate al riguardo potrebbero produrre risultati di rilievo sia per l'industria che per le Forze Armate. La prima potrebbe colmare i vuoti delle commesse militari; le seconde potrebbero avvantaggiarsi di una maggiore e più rapida capacità di mobilitazione industriale.

Che una ristrutturazione rilevante dell'industria italiana degli armamenti debba avvenire in tempi più o meno brevi è una realtà oggettiva, che va affrontata nei suoi termini concreti, cioè in relazione alla sua indispensabilità per la sicurezza nazionale. La si voglia chiamare conversione o riconversione ha poca importanza. Essa è d'altronde già in corso, come dimostrano gli 8-10.000 operai delle industrie di armamenti in cassa integrazione.

All'evoluzione tecnologica, peraltro sempre più accelerata e che comporta modifiche del peso dei vari settori tecnologici interessati dai moderni armamenti (in USA il «peso» dell'elettronica negli approvvigionamenti del Pentagono, che ammonta ora al 25% del totale, salirà al 40% nel prossimo decennio) e all'andamento necessariamente ciclico delle commesse militari, si aggiungono altri fattori che rendono assolutamente imperativo studiare per tempo tale ristrutturazione, prima di essere costretti ad assumere all'ultima ora decisioni di emergenza e necessariamente improvvisate.

I fattori che impongono tale ristrutturazione sono in particolare:

- il crollo del mercato esportativo del Terzo Mondo (per l'Italia da 4 a 1 miliardo di dollari all'anno in quattro anni);

- la maggiore integrazione in ambito europeo. In proposito occorre non trascurare l'impatto che potrebbero avere l'Atto Unico e le attuali tendenze «protezionistiche» della Commissione CEE nei confronti delle collaborazioni industriali con gli USA e dell'utilizzazione di componentistica extracomunitaria;

- le verosimili pressioni industriali USA nel settore degli armamenti. Vedi per esempio l'emendamento Nunn-Quayle, o dichiarazioni del Segretario alla difesa Carlucci di un aumento fino al 25% della ricerca e sviluppo USA in collaborazione internazionale nei prossimi 12 anni, fatto che comporterà un'accresciuta pressione USA sul mercato europeo degli armamenti;

- l'impatto degli auspicati esiti positivi dei negoziati sulla stabilità convenzionale in Europa. Essi potranno comportare non solo la contrazione degli approvvigionamenti delle Forze Armate e un'accresciuta concorrenza sul mercato internazionale, ma anche modifiche strutturali e dei tipi di armamenti che verrebbero commissionati alle industrie (da un lato un'accennata sofisticazione, dall'altro una desofisticazione egualmente spiccata), nonché una sistematica ricerca di flessibilità e diversificazione produttiva nell'industria degli armamenti;

— il già accennato incremento dell'importanza della mobilitazione industriale e del rapido accrescimento delle produzioni militari in caso di necessità (esigenza questa finora trascurata in Italia).

Nel nostro Paese, come altrove, la base industriale della difesa è una risorsa nazionale, indispensabile per il servizio pubblico della difesa. Qualsiasi ipotesi di ridimensionamento, di riconversione o di ristrutturazione ha quindi senso solo se viene raccordata strettamente a tale finalità. L'esame del fine deve infatti sempre precedere logicamente quello del mezzo con cui realizzarlo. Se non si segue tale approccio, le ricorrenti ipotesi di riconversione non possono essere considerate e in taluni casi possono essere classificate soltanto come espressioni di un certo spontaneismo utopico, soprattutto quando si basano su semplici assunti moralistici e preconetti ideologici, di per se stessi innocui, ma con potenziali effetti pratici dirompenti.

Nella situazione odierna italiana, tali idee e proposte stanno infatti provocando la delegittimazione non tanto dell'industria degli armamenti, quanto delle istituzioni militari e del sistema di difesa nazionale.

Infine, esse rischiano di essere controproducenti, nella misura in cui possono costituire degli alibi per evitare sorprese o per perpetuare situazioni di comodo, e per non affrontare il problema, sicuramente difficile e comunque non indolore, di adeguare la base industriale della difesa alle esigenze e alle sfide interne ed internazionali degli anni novanta-duemila.

Queste ultime impongono, attraverso un'appropriata politica di riorganizzazione tecnologica e produttiva, di ovviare alle principali carenze attuali dell'industria italiana per la difesa, la cui struttura di base, malgrado i primi sforzi di questi due-tre anni, rimane tuttora troppo numerosa a livello sistematico, troppo poco specializzata a livello componentistico, e di livello tecnologico troppo discontinuo, anche perché essa è spesso eccessivamente protetta dalla politica delle commesse nazionali.

3.2 Valutazioni su possibilità e conseguenze di una riconversione dell'industria militare italiana

Le possibilità e conseguenze di una riconversione a produzioni civili dell'industria della difesa in generale, e di quella italiana in particolare, sono state oggetto di alcune indagini in questi ultimi anni, in genere non troppo approfondite, anche per la difficoltà intrinseca di superare la fase puramente teorica di studio, ed elaborare modelli di riconversione con qualche seria possibilità di applicazione pratica.

Una di queste valutazioni sul «futuro dell'industria civile degli armamenti» a carattere strettamente informale, e di fonte imprenditoriale pubblica, è stata fatta verso la fine del 1987, e diffusa tra un ristretto numero di responsabili politici e industriali.

Le previsioni di evoluzione probabile dell'industria militare, in rapporto alle tendenze in atto e previste della domanda nazionale e internazionale, erano indicate in una riduzione, temporanea o definitiva, del personale delle principali imprese medio-grandi operanti nel settore, variabile secondo i casi dal 10-15% fino al 50% per i comparti produttivi in cui l'eventuale conversione ad impieghi civili, naturalmente in termini di economicità ragionevole, sarebbe stata più problematica.

A questa riduzione occupazionale, soprattutto in assenza di provvedimenti di incentivazione, sarebbe inoltre corrisposto un relativo decadimento tecnologico, specie nei settori di più aperta competizione europea dopo il 1992.

Tenendo conto che si tratta di stime di larga massima, dal puro valore orientativo, e soggette a un rilevante margine di discrezionalità, nella tabella A qui riportata, si indicava una possibile riduzione di personale fino a 20-21.000 unità (in rapporto ai circa 80.000 occupati diretti odierni nella produzione militare italiana).

La possibilità di reperire commesse compensative del calo dell'export, sul mercato militare nazionale, era stimata in genere da modesta a nulla per i vari settori, dall'aerospaziale al munizionamento. Egualmente modeste o assai scarse o perfino

nulle, secondo i casi, erano poi ritenute sia le possibilità di autofinanziamento della conversione, sia le possibilità di collocamento sul mercato civile di nuovi prodotti, a costi di riconversione dei macchinari e attrezzature variabili da modesti per i settori aerospaziale, cantieristico ed elettronico, a medi per quello meccanico, ad assai elevati per il munizionamento ed esplosivi.

Sensibilmente migliore era stimata soltanto la facilità/possibilità tecnologica di reperire alternative produttive civili, senza ovviamente tener conto dei costi. Eccettuata la rigidità insita nel settore del munizionamento, e una situazione relativamente difficile per il settore meccanico, possibilità buone venivano indicate nei settori elettronico e cantieristico, e addirittura elevate nel caso del settore aerospaziale.

In effetti, sul piano della valutazione teorica della possibilità di riconversione all'impiego civile di tecnologie militari, per mezzo di un opportuno indirizzo degli investimenti in ricerca e sviluppo, si può senz'altro citare lo studio delle Nazioni Unite su *Rapporti tra disarmo e sviluppo* del 1982, che indicava oltre una trentina di grandi settori e tecnologie civili in cui si sarebbe potuto riutilizzare o indirizzare il know-how e la R&S militare.

Nella tabella B si può avere una prima idea della varietà di potenziali tecnologie civili indicate, dall'utilizzo dei sistemi di rilevamento antimissilistici per sistemi di allarme in caso di catastrofi naturali, a quello dell'ingegneria militare per la progettazione di sistemi ecologici, etc..

Tab. A *Potenzialità e vincoli di riconversione per alcuni settori dell'industria militare italiana*

	Attuale rapporto tra produzione militare e civile %	Capacità di commesse compensative da parte delle F.A. nazionali	Eccedenza prevedibile di personale	Costi eventuale riconversione di macchinari e personale per prodotti civili e non	Possibilità di autofinanzia- mento di conversione	Possibilità di collocazione nuovi prodotti civili	Facilità tecnologica di reperire alternative civili
Aeronautiche e spaziali	70	modesta	3000	modesti	mediocri	modesta	elevata
Cantieristiche	80	modestis- sima	5000	modesti	nulla	scarsissima	buona
Meccaniche	90	modesta**	4000	medi	modesta**	scarsissima	modesta
Detoniche	95	nulla	2000	100%	scarsa	nulla	scarsa
Elettroniche (TLC e non)	60-70*	modestis- sima	3000	modesti	modesta	scarsa	buona
Guerra elettro- nica	100	quasi nulla	1000	modesti	scarsa	scarsa	modesta
Varie			3000*				

* Dato globale «impuro», riepilogativo di situazioni notevolmente differenziate tra Industria e Industria.

** A breve termine; scarsa a medio-lungo termine.

Tav. B *Utilizzazione in settori civili della ricerca e sviluppo di interesse militare*(1)

Settore militare	Potenziali settori civili
Sistemi di rilevamento di missili balistici	Sistema di allarme per catastrofi naturali
Tecniche di analisi organica e di informativa	Radiodiffusione - televisione
	Informatica civile
	Insegnamento automatizzato
	Programmi di formazione e informazione sui computers
	Trasferimento di tecniche
Istituti di ricerca navali	Porti, trasporti marittimi dei Paesi in via di sviluppo
	Ricerche petrolifere offshore
	Energia delle maree
	R&S in acquaculture
	Valutazione ricerche ittiche
	Risorse minerali sottomarine
Programmi di ingegneria militare	Ecologia/ambiente: fonti di energia pulita; riciclaggio rifiuti; ricerche su fonti di energia pulita (satelliti e cellule solari, energia geotermica, ecc.)
Ricerche militari in fisiologia, patologia e igiene	Problemi della nutrizione; clima e salute; rischi professionali; riadattamento e sanità mentale; riabilitazione; chirurgia plastica e trattamento di ustioni
Guerra chimica e batteriologica	Varietà ad elevato rendimento di prodotti alimentari di prima necessità; proteine commestibili; lotta contro i parassiti delle colture e i relativi portatori; lotta contro le malattie contagiose; ricerche tossicologiche; ricerche sul cancro
Programmi nucleari militari	R&S su energia nucleare; esplosioni nucleari per la scoperta di giacimenti metaniferi e petroliferi o per grandi progetti di ingegneria civile; piccoli reattori nucleari per Paesi in via di sviluppo
Ricerche militari nei settori aerospaziale, meccanico, elettronico e delle telecomunicazioni	Aerei e infrastrutture aeroportuali nei Paesi in via di sviluppo; organi e arti artificiali; registrazione funzionale degli organi umani per diagnostica e controllo; modelli di organi vitali; osservazione di svariati parametri sanitari con tecniche telemetriche; controllo delle condizioni sanitarie dell'ambiente

(1) Dallo studio dell'Onu su «Rapporti tra disarmo e sviluppo», New York, 1982.

CAPITOLO 4

LE PRINCIPALI PROPOSTE E IL DIBATTITO POLITICO-TECNICO IN ITALIA SULLA RICONVERSIONE DELL'INDUSTRIA MILITARE

4.1 *Le iniziative politiche*

Numerose sono state in Italia le iniziative assunte in sede politica o parapolitica, soprattutto nel mondo cattolico ed in quello dei movimenti extraparlamentari, per la conversione delle industrie degli armamenti da produzione militare a civile.

Esse sono state collegate, soprattutto a partire dal 1986, con le proposte di limitazione e di controllo delle esportazioni di armamenti. Di riconversione dell'industria degli armamenti si parla nei seguenti documenti legislativi:

— legge 808/1985 sullo sviluppo delle industrie aeronautiche. Essa prevede che, ai fini dell'accesso ai finanziamenti e contributi, vengano considerati prioritari i programmi in collaborazione internazionale e quelli che comportino per l'industria italiana l'accrescimento delle produzioni civili rispetto a quelle militari;

— proposta di legge del Partito Radicale (Rutelli ed altri, n. 429 del 02/07/1987) «Misure per la conversione industriale delle aziende produttrici di beni e servizi per usi militari», che prevede la costituzione di una Commissione interministeriale presso la Presidenza del Consiglio, comitati locali per gli impieghi alternativi e un fondo di solidarietà per i dipendenti delle imprese da convertire, di cui possono avvalersi anche i lavoratori che, per imprescindibili motivi di coscienza, non intendono proseguire la loro collaborazione con imprese operanti nel settore

militare. La copertura verrebbe assicurata con un aumento della tassa sulla produzione delle armi e con il versamento dell'1% del fatturato delle imprese che operano nel comparto militare;

— proposta di legge della Sinistra Indipendente (De Julio e altri, n. 21718 del 18/01/1988). Essa prevede l'istituzione di un fondo per la riconversione dell'industria bellica (1.300 miliardi dal 1988 al 1992 a carico del bilancio della Difesa), gestito dal Ministero dell'Industria e destinato alla concessione di contributi sugli interessi dei finanziamenti deliberati dagli istituti di credito a medio termine per la realizzazione di progetti di riconversione (50% del tasso di riferimento, elevabile al 100% se il nuovo prodotto è sostitutivo di importazioni o se è destinato all'esportazione). La proposta di legge prevede altresì la costituzione di centri di ricerca e di assistenza e la riqualificazione professionale a 100% a carico del fondo;

— proposta di legge di Democrazia Proletaria (Ronchi e altri, n. 1479 del 22/10/1987 «norme sulle esportazioni e la produzione di materie di armamento»). Essa prevede (al cap. II) un piano decennale di riconversione, la costituzione di un fondo a carico del bilancio della Difesa e l'istituzione di una Commissione per la pace e il disarmo a livello della Presidenza del Consiglio;

— dichiarazioni del Ministro delle Partecipazioni Statali alla Camera dei Deputati nella seduta del 6 luglio 1988 in risposta all'interrogazione 3RI-00957 dell'Onorevole Sergio Andreis («se il Ministro delle Partecipazioni Statali ritiene di dovere iniziare esperienze pilota di riconversione dal militare al civile, tenuto conto che il sistema delle partecipazioni statali è il principale gestore delle aziende produttrici di armi»). In esse veniva annunciato il varo, in tempi brevissimi, presso il Ministero delle Partecipazioni Statali, di una specifica commissione per studiare in modo approfondito il problema della riconversione a produzione civile delle aziende ora operanti nel settore degli armamenti.

Sono inoltre da ricordare:

1) le proposte dell'On.le Zangheri del PCI (1419 del 06/08/1987) che prevedono l'istituzione di un comitato di studio sulla produzione nazionale di materiali di armamento, che contribuisca anche alla individualizzazione di ipotesi di riconversione delle imprese;

2) la proposta di legge dell'On.le Stegagnini della DC (51244 del 28/07/1987) che prevede, tra l'altro, la costituzione di una Commissione Consultiva per l'Industria Militare, che fornisca al CIPI anche indicazioni per la conversione produttiva di settori che siano ritenuti «non proporzionati»;

3) la lettera inviata nel maggio 1988 dal gruppo Interparlamentare di lavoro per la Pace, (coordinato dall'On.le Raniero La Valle) che propone di vietare le esportazioni di armamenti da parte italiana, con conseguente necessità di elaborare una strategia in termini di «deindustrializzazione» del comparto industriale per la difesa (come correttamente viene denominata l'operazione).

Infatti, se non nelle intenzioni almeno nelle conseguenze delle proposte degli Onorevoli scriventi, non si tratta di trasformazione ma di smantellamento di un settore industriale, anche se lo si vorrebbe limitare alla fornitura dei materiali necessari alle Forze Armate italiane, ai Corpi di Pace dell'ONU e, eccezionalmente, alle esportazioni di armi ai paesi aggrediti.

Costantemente sottaciuto in tutte queste proposte è l'impatto che le esportazioni di armamenti hanno sulla vitalità dell'industria italiana del settore, sul contenimento dei costi degli approvvigionamenti delle Forze Armate, sulla possibilità di autofinanziamento delle imprese, specie per la ricerca e sviluppo, e sulle capacità «gratuite» di mobilitazione specie di «surge production», consentiti dalle capacità produttive impegnate nelle esportazioni. La cosa meriterebbe un'indagine analitica dettagliata. In prima approssimazione, però, si può affermare che le esportazioni hanno giocato, giocano e giocheranno un ruolo molto rilevante in tutti i settori sopra menzionati, soprattutto in quello di consentire alle imprese maggiori possibilità di au-

tofinanziamento nel settore della ricerca e sviluppo e, alle Forze Armate, una capacità di produzione «di picco» in caso di emergenza.

Anche l'impatto settoriale sul contenimento di taluni costi (per esempio del munizionamento) è molto rilevante. La grande capacità esistente in Italia di produrre munizionamento (dovuta alla politica seguita dagli USA negli anni cinquanta con gli Off-Shore-Procurement del Military Assistance Plan), fa sì che in Italia un colpo standard da 155 costasse nel 1986 un milione rispetto ai due milioni e ottocentomila lire del suo costo in Olanda. Inoltre, la grande capacità di produzione e le scorte industriali di volano per le esportazioni consentivano all'esercito di mantenere un livello di scorte molto basso, con ulteriore contenimento dei costi. Ora questa capacità sta per essere demolita, come pongono in evidenza i disastrosi bilanci della SNIA-BPD e della Simmel. In caso di approvazione di un progetto di conversione tali tendenze si accelererebbero e si estenderebbero a altri settori. Non sarebbe improprio valutarne preventivamente l'impatto in termini di maggiori costi per la difesa.

4.1.1 Concetti ricorrenti nelle proposte di legge di riconversione

I punti maggiormente ricorrenti nelle proposte di legge sopra ricordate sono i seguenti:

a) l'Italia non deve commerciare in armamenti, o poiché l'intero commercio di armi sarebbe eticamente riprovevole, o perché, così facendo contravverrebbe all'opera e finalità di pace della politica estera nazionale;

b) le industrie di armamenti devono essere riconvertite senza nessun danno per la disoccupazione e l'operazione è tecnicamente fattibile;

c) la capacità della produzione bellica italiana deve essere limitata alle esigenze difensive nazionali ed a quelle dei paesi alleati;

d) la riconversione dell'industria degli armamenti deve essere effettuata in Italia a carico del bilancio della Difesa e va gestita dal Ministero dell'Industria, su direttive di un comitato costituito a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri, con ramificazione a livello periferico (provinciale, distretti industriali regionali, ecc.);

e) non sono ammissibili finanziamenti a vantaggio della produzione di armamenti con fondi prelevati da altre leggi, sia di settore, come ad esempio la 808/1985, sullo sviluppo delle industrie aeronautiche, o della 1089/1968 e 46/1982, sull'innovazione tecnologica;

f) non viene mai subordinata la riconversione al preventivo accertamento delle future esigenze delle forze Armate;

g) non viene mai correlato esplicitamente il problema degli stabilimenti ed arsenali della Difesa con quello dell'industria produttrice di armamenti.

4.1.2 Commenti alle proposte di legge di riconversione

Sui precedenti punti si possono fare le seguenti osservazioni e precisazioni:

a) l'impostazione ideologica e moralisticheggiante di molte delle proposte strumentalizza artatamente scandali di commerci e triangolazioni illegali di armamenti, che sono venuti alla ribalta negli ultimi anni, anche se sono in corso di sdrammatizzazione da parte della magistratura ordinaria. In ogni caso è da notare che:

— la quota del mercato mondiale degli armamenti detenuta dall'Italia è precipitata dal quarto posto del 1982 al dodicesimo posto nel 1987, secondo il SIPRI. Attualmente l'Italia, con meno dell'1% del mercato mondiale (0.25 — 0.38% di quello dei paesi del Terzo Mondo secondo l'ACDA) non può evidentemente esercitare alcun influsso sulla conflittualità nel Terzo Mondo, a parte il fatto che non la poteva neppure esercitare

prima, quando deteneva il 4% del mercato. Gli unici Stati che possono impiegare il commercio di armi per suscitare, rallentare o stimolare conflitti nel Terzo Mondo, sono l'URSS e gli USA, che lo fanno a mezzo di cessioni massicce di armamenti a titolo semigratuito o gratuito. Tutti gli altri Stati praticano il commercio di armamenti per ragioni prevalentemente economiche e solo subordinatamente politico-strategiche. I «mercanti di cannoni» o «di morte», come si usa dire, non sono in grado né di suscitare né di influire sull'esito dei conflitti;

— uno dei fattori dell'intervento politico nazionale per mantenere la pace e la stabilità strategica è quella di fornire, al paese aggredito o minacciato di aggressione, le armi con cui possa difendersi. A questo mezzo di politica estera l'Italia non può rinunciare unilateralmente, senza compromettere la collocazione internazionale del nostro paese. Non ha senso limitare la fornitura di armamenti ai paesi aggrediti. Se non venissero forniti prima, essi non avrebbero il personale addestrato per impiegarli. Inoltre, occorre, come sempre, prevenire anziché reprimere. Nel caso particolare, ciò significa che gli armamenti devono essere forniti prima dello scoppio di un conflitto, per tendere a realizzare condizioni di stabilità strategica che lo evitino;

— una limitazione e soprattutto un divieto legislativo delle esportazioni di armamenti farebbero escludere il nostro paese dalle collaborazioni internazionali, soprattutto in ambito europeo. Esse vanno invece sostenute e favorite in ogni modo dal governo. Infatti costituiscono l'unica soluzione per consentire di equipaggiare adeguatamente le nostre Forze Armate, senza dover ricorrere ad importazioni massicce di armamenti da altri paesi, non solo con notevole aggravio della bilancia dei pagamenti, ma con una diminuzione dell'autonomia nazionale;

— il caso, censurato da diverse proposte di legge, di forniture di armi alla Libia, con possibilità che vengano impiegate contro l'Italia, va correttamente inteso sotto il profilo strategico-tecnico. L'efficacia degli armamenti sofisticati dipende dal

flusso continuo di parti di ricambio e dall'assistenza logistica specializzata del paese fornitore. Se la Libia avesse solo armi italiane, ne potremmo influenzare l'aggressività esterna agendo sulla fornitura di parti di ricambio. Inoltre, se gli Scud lanciati contro Lampedusa fossero stati costruiti in Italia, avremmo dovuto saper farli esplodere in volo. Beninteso, esistono degli armamenti da non fornire, anche se occorre essere ben consci che chi vuole acquistarli troverà sempre qualche altro Stato disposto a venderglieli. Occorre, in definitiva, essere molto più sfumati e selettivi.

b) la preoccupazione maggiore di coloro che hanno presentato proposte per la riconversione dell'industria degli armamenti riguardano la disoccupazione e subordinatamente la deindustrializzazione che si provocherebbero specie nelle zone di più forte concentrazione delle industrie degli armamenti. Questo è un fatto che si è verificato in qualsiasi caso di riconversione e di ristrutturazione di settori produttivi. Pochi però lo ammettono, mentre i più tendono a esorcizzare il problema attraverso comitati di studio e di ricerca di produzioni alternative, che dovrebbero essere poi imposte alle direzioni delle imprese.

c) sulla limitazione della capacità dell'industria degli armamenti alle esigenze delle Forze Armate italiane ed alleate, le proposte di legge avanzate non sono concordi.

Democrazia Proletaria e vari gruppi di pacifisti cattolici, sostenitori della difesa non violenta, rifiutano l'eventualità che l'industria italiana degli armamenti possa costruire armi anche per gli alleati. Infatti sono contrari alla NATO e all'attuale sistema di difesa, a cui vorrebbero sostituire uno alternativo. Il recente documento del Gruppo interparlamentare di lavoro per la pace, a cui si è già accennato e che è riportato in allegato, considera anche la possibilità di produrre armamenti per le nazioni vittime di aggressioni e per le esigenze di armamento di un'eventuale forza di pace permanente dell'ONU. Il problema è evidentemente fondamentale. La definizione delle esigenze delle nostre Forze Armate costituisce il punto di partenza per qualsiasi dimen-

sionamento qualitativo e quantitativo dell'industria degli armamenti. Vi è inoltre da notare che il futuro consiste più nella riconversione «dal militare al militare», che in quella «dal militare al civile». La nostra industria per la difesa deve riconvertirsi dalle esportazioni «facili» al Terzo Mondo alle collaborazioni in ambito europeo. Se non si omogeneizzano le normative e le politiche europee del settore non si potrà collaborare nello sviluppo e produzione dei sistemi d'arma e le nostre industrie di armamenti si trasferiranno dall'Italia in altri paesi europei.

d) a proposito di reperire i fondi per la riconversione nell'ambito del bilancio della Difesa c'è da notare che il problema della riconversione delle industrie produttrici di armamenti è del tutto analogo a quello degli altri comparti produttivi, che operano sia sul libero mercato che in quello delle commesse pubbliche. Non si vede perché si debba «punire» il bilancio della Difesa per una decisione che non solo contravviene agli interessi delle Forze Armate di disporre di una capacità produttiva da utilizzare all'emergenza, ma che fa anche aumentare i costi d'acquisto dei loro equipaggiamenti. Eventuali programmi di riconversione o di ristrutturazione dell'industria degli armamenti dovrebbero essere finanziati e gestiti con le stesse modalità di qualsiasi altra ristrutturazione industriale. In ogni caso, poi, la tendenza di far figurare l'intera operazione a costo zero, perché finanziata a carico del bilancio della Difesa, anche se comprensibile sotto il profilo politico, non può essere assolutamente condivisa. Se si vuole convertire occorre che il Parlamento stanzi fondi ad hoc, anche per porre in chiara evidenza quali siano i costi dell'operazione, e che tali fondi riguardino anche l'adeguamento dei bilanci della Difesa per porli in condizione di fronteggiare i maggiori oneri che loro vengono imposti;

e) la proposta di esclusione delle industrie che operano per la difesa da finanziamenti di settore «ad hoc» o dai fondi per l'innovazione scientifica e tecnologica trascura sia la realtà dell'industria e della politica industriale in Italia, sia quella delle nuove tecnologie di punta, in cui si verifica una convergenza sempre più penetrante fra le tecnologie civili a quelle militari.

Le tecnologie di base e spesso la componentistica (abbiamo anzi auspicato una più puntuale convergenza fra civile e militare nel settore dei componenti e dei sottosistemi) sono le medesime, solo l'utilizzazione è diversa. L'esclusione delle produzioni aeronautiche militari delle possibilità di accedere ai finanziamenti straordinari del settore fu giustamente contrastata dal gruppo parlamentare del PCI in sede di approvazione della legge 808/1985 sullo sviluppo delle industrie aeronautiche. In essa si prevede semplicemente la priorità nell'accesso a crediti e finanziamenti per i programmi che consentono un aumento delle quote di produzione civile rispetto a quella militare, ma non si esclude la possibilità di finanziamento dei programmi della Difesa, che sono poi quelli trainanti dell'intero settore e da cui nel 1985 dipendevano i 3/4 dei posti di lavoro dell'Aeritalia (9.941 su 12.558 nel 1985, rispetto a 4.300 su 9.306 nel 1977). L'esclusione delle possibilità di finanziare con fondi per la ricerca e l'innovazione tecnologica i programmi militari non permetterebbe l'accrescimento del livello tecnologico della nostra industria, indispensabile per partecipare alle collaborazioni internazionali in maniera non penalizzante per l'Italia. Infine impedirebbe un coordinamento fra la ricerca civile e militare, aumentando la nostra già inaccettabile dipendenza dalle università e dai centri di studio specializzati stranieri;

f) nei vari progetti e proposte non viene trattato del problema della correlazione che deve esistere fra il dimensionamento qualitativo e quantitativo dell'industria degli armamenti e le esigenze delle Forze Armate. Se l'industria per la difesa ha come finalizzazione primaria quella di soddisfare le esigenze delle Forze Armate italiane, l'elemento prioritario a cui fare riferimento consiste nella definizione di tali esigenze, di pace e di emergenza, per determinare successivamente le modalità con cui soddisfarle. Esse possono essere diverse e comportano vere e proprie scelte strategico industriali. Talune esigenze possono essere soddisfatte in ambito nazionale, con sviluppi autonomi o con produzioni su licenza; altre in ambito internazionale con collaborazioni in campo europeo o atlantico o, eventualmente,

come capita per l'AMX, con paesi con cui non esiste una alleanza militare; altre poi con acquisti all'estero, definizione dei relativi accordi di compensazione («offsets») possibilmente nello stesso comparto industriale della difesa, anche per promuovere una maggiore standardizzazione nell'Alleanza, che in definitiva presuppone una specializzazione di ruoli non solo strategici, ma anche industriali. Senza uno studio adeguato al riguardo (che è poi previsto dall'On.le Stegagnini nella proposta di legge che abbiamo citato, quando accenna al problema della proporzionalità) la conversione o riconversione non potrebbero essere tali. Per esserlo si dovrebbero tradurre in una vera e propria ristrutturazione della nostra base industriale della difesa. Questa è una esigenza sempre più sentita, non solo per evitare il trasferimento all'estero di capacità produttive e di impianti, fatto che inevitabilmente si accelererà con l'attuazione dell'atto Unico Europeo nel 1992, ma anche per evitare che il costo della «moralizzazione dell'industria militare» gravi in modo troppo rilevante da un lato sui lavoratori e sui contribuenti italiani e dall'altro sulle capacità difensive e sull'autonomia politica nazionali.

g) l'esclusione da qualsiasi progetto di riconversione degli Stabilimenti ed Arsenali della Difesa appare impropria. Essi svolgono, come le industrie, un'attività di carattere industriale. Se si vuole procedere ad una ristrutturazione del settore, essa deve essere globale, quali ne siano le finalità.

Negli stabilimenti ed arsenali lavorano circa 20.000 impiegati ed operai civili della Difesa. Il loro livello di efficienza è poi estremamente ridotto, talché tutti convengono nell'esigenza di procedere, nei tempi più brevi possibili, ad una loro ristrutturazione. In tale contesto non è improprio pretendere che in qualsiasi progetto di riconversione vengano considerati anche gli stabilimenti ed arsenali militari. Essi non lo sono stati verosimilmente perché le preoccupazioni principali dei fautori della conversione sono state quelle di non essere contestati dagli operai delle industrie degli armamenti, minacciati di disoccupazione. Tali preoccupazioni non si riferivano invece agli sta-

bilimenti ed arsenali in cui il personale non verrebbe toccato da nessun provvedimento di riconversione, perché gode dei vantaggi del contratto di lavoro di diritto pubblico. Inoltre il personale di stabilimenti ed arsenali è sottoccupato. Quindi qualsiasi prospettiva di riconversione non troverebbe troppo favorevoli le maestranze, ormai abituate ad un posto pagato dal contribuente tramite il bilancio della Difesa (il settore assorbe un finanziamento annuo dell'ordine degli 800-1.000 miliardi). Sarebbe decisamente improprio sotto il profilo dell'interesse nazionale (o in termini più concreti del contribuente) che si procedesse allo smantellamento di imprese economicamente efficienti e tecnologicamente avanzate, lasciando intoccata una sacca di inefficienza di livello tale che ha provocato una recente proposta dell'On.le Cerquetti (in atto di esame da parte della segreteria del PCI) di dar vita ad un'azienda autonoma o di «irizzare» gli stabilimenti, eccetto quelli che servono alle Forze Armate per pilotare l'evoluzione della configurazione dei sistemi d'arma in servizio.

Il Ministro della Difesa dovrebbe comunque pretendere che la definizione delle esigenze di lungo periodo delle Forze Armate ed il problema degli stabilimenti ed arsenali venissero organicamente considerati non solo in ogni progetto politico, ma anche in ogni studio di riconversione.

4.2 Studi e ricerche sulla riconversione in Italia

Gli studi effettuati in Italia sulla riconversione dell'industria degli armamenti hanno risentito finora in gran parte dell'influenza di quelli svolti negli Stati Uniti e in altri Paesi occidentali, e questo ha finito per condurre in taluni casi alla semplice trasposizione nella realtà italiana di elaborazioni riferite a contesti economici, politici, industriali e militari del tutto diversi.

Mentre le limitazioni oggettive di questo tipo di approccio sono già evidenziate nella presente ricerca, alcune elaborazioni più originali nettamente inserite nel contesto socio-economico e tecnologico-industriale italiano sono contenute in parte negli studi effettuati dall'Archivio Disarmo di Roma sulle industrie

militari del Lazio e del bresciano, dal Gruppo Armi e Disarmo dell'Università Cattolica di Milano per quelle della Lombardia e dal Forum sui problemi della Pace e della Guerra di Firenze per quelle della Toscana.

Di qualche utilità è anche la consultazione di taluni lavori dell'IRSDIP, che più che proporre strategie di riconversione, criticano la politica militare e quella degli approvvigionamenti della Difesa.

Una bibliografia esaustiva sull'argomento è allegata in particolare al saggio di Roberto Mannucci e Alessandra Guidi: *Economia, spesa militare e riconversione dell'industria degli armamenti. Rassegna bibliografica*, pubblicata nel quaderno n. 4 di novembre 1989 del Forum per i problemi della Pace e della Guerra dal titolo *Problemi di riconversione dell'industria a produzione militare: lo stato dell'arte* (Autori vari).

Tra i recenti contributi di interesse sulla riconversione, è da segnalare poi il saggio di Fabrizio Battistelli: *L'industria militare italiana nel contesto internazionale*, pubblicato sempre nel novembre 1988 sul quaderno n. 3 del Forum per i problemi della Pace e della Guerra, dal titolo *L'Industria a produzione militare toscana nel contesto nazionale e internazionale* (Autori vari).

Accanto allo studio sulle industrie toscane, elaborato da Giuseppe Catalano e altri, il saggio di Battistelli presenta una breve analisi su un campione di 20 aziende militari italiane che ne evidenzia l'evoluzione occupazionale dal 1978 al 1986. In particolare, si indica una prima flessione occupazionale nel 1985-86, dopo una diminuzione tendenziale del tasso di crescita degli occupati a partire dal 1979-80.

4.3 Gli studi e le proposte dei sindacati. L'inserimento della clausola di riconversione nei contratti integrativi aziendali

L'orientamento del sindacato italiano nei confronti del problema della riconversione dell'industria degli armamenti è stato sempre improntato a maggiore prudenza e cautela di quelle dimostrate dalle varie forme politiche. Il sindacato è interessa-

to essenzialmente al problema dell'occupazione, compreso quello del livello di qualificazione professionale dei lavoratori; sa benissimo che le esperienze passate di riconversione sono state fallimentari e che il problema non sta tanto nella tecnologia e nella produzione, ma nel mercato e nella commercializzazione dei beni alternativi prodotti. Sa benissimo che, se la riconversione avviene in forma assistenzialistica, in segmenti di mercato che «non tirano», essa si ripercuoterà in tempi più o meno brevi sui lavoratori, che alla prima crisi economica verranno esclusi dai prospettati benefici con cui era stato ottenuto il loro consenso e la loro non opposizione ad una riconversione. Ma sanno anche che, se ci sono dei segmenti di mercato che «tirano», essi sono già stati occupati dagli imprenditori e non stanno sicuramente ad aspettare le imprese riconvertite.

Il sindacato italiano sa anche bene che qualsiasi contrazione della produzione, ad esempio di quella destinata alle esportazioni, si traduce in maggiori costi per la committenza nazionale. Giacomo Barbieri della FIOM, nel suo intervento in «L'operaio va alla guerra — Il mondo del lavoro fra commercio delle armi e riconversione dell'industria bellica» (Edizione Irene, Roma, 1988, volume collettivo che riporta gli atti di un convegno organizzato da Democrazia Proletaria) ha affermato: «intervenire sull'export significa caricare di costi la Difesa. È un costo supplementare che occorre avere il coraggio politico di dire che deve essere pagato» (p.65).

Il sindacato è comunque ben consapevole che:

- 1) la contrazione dell'export;
- 2) le maggiori collaborazioni in ambito europeo e atlantico (solo il 24-30% degli approvvigionamenti dei Paesi europei della NATO è ora effettuato in collaborazione internazionale, mentre il 65-75% è su base puramente nazionale — tale rapporto è destinato ad invertirsi entro la fine del secolo e forse anche prima, specie in Europa in conseguenza della scadenza del Mercato Unico del 1992);
- 3) le possibili implicazioni dei negoziati sulla stabilità convenzionale in Europa (che potrebbero rendere più drammatica

la sovracapacità produttiva delle industrie europee degli armamenti);

4) l'evoluzione tecnologica e produttiva; comporteranno di per loro stesse grossi problemi di ristrutturazione e di adeguamento delle industrie degli armamenti. Esse sono peraltro già in corso in tutti i Paesi dell'Europa Occidentale.

Il sindacato inoltre sembra orientato più a proporre una diversificazione della produzione, anziché una riconversione organica. Quest'ultima sembra a molti una misura in sostanza punitiva nei confronti dei lavoratori che operano nel settore della Difesa. Invece la diversificazione, beninteso progressiva e da attuarsi solo se economicamente praticabile, consente di alternare, anche con un'opportuna pianificazione della domanda politica, le produzioni militari con le produzioni civili, garantendo la costanza dell'occupazione nonostante l'andamento ciclico delle commesse militari.

Tale processo dovrebbe essere studiato soprattutto a livello aziendale, pur senza trascurare la dimensione territoriale.

Minor affidamento viene riposto nei maxipiani centralizzati, che spesso nel nostro Paese si sono risolti in fallimenti clamorosi, come lo sono stati molti degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno.

Nel sindacato sono costanti le preoccupazioni nei confronti di una eccessiva politicizzazione ed ideologicizzazione del problema, che invece va affrontato in termini più pragmatici, economici e manageriali.

Eccetto in taluni casi sporadici, come quelli emersi nel convegno del 17 dicembre 1987 del Coordinamento Industrie Belliche della FIM-CISL, l'approccio moralistico-ideologico del problema è stato solo marginalmente recepito in ambito sindacale. Questa posizione è ancora più rilevante a livello dei Consigli di Fabbrica delle singole imprese. Essi hanno sempre respinto con fermezza ogni tentativo di «criminalizzazione» seppure indiretta dei lavoratori del settore (la cosiddetta «obiezione di coscienza» alla produzione di armi è realisticamente considerata un fatto trascurabile e poco serio) e ogni piano aprio-

ristico di conversione. Le tendenze attuali del mondo sindacale ne confermano una forte crescita culturale e consapevolezza del problema, anche se non si è giunti ancora, come è capitato in altri Paesi, ad appelli dei lavoratori alle forze politiche perché attenuino le restrizioni all'export di armi, per consentire loro di continuare a lavorare. Gli stessi vertici sindacali sono ben consci che, se adottassero un approccio ideologico, rimarrebbero soli e perderebbero ogni sostegno della loro base. Questa consapevolezza dei lavoratori costituisce un punto fermo, su cui le istituzioni dello Stato possono contare, perché il problema venga ricondotto alla considerazione dell'interesse generale, forse più di quanto lo possano fare gli imprenditori, taluni dei quali incominciano ad essere allettati dalle prospettive di generosi finanziamenti a pioggia, a titolo di riconversione.

Le posizioni del sindacato sono emerse chiaramente nel corso del seminario organizzato dalla CGIL ad Ariccia nel marzo-aprile 1985 su: «Sindacato e problemi dell'industria bellica». Basta ricordare al riguardo le osservazioni effettuate da Silvia Boba all'intervento tenuto per conto della CGIL alla I Conferenza Nazionale sulla Industria per la Difesa, organizzato dal Ministro della Difesa a Roma il 3-4 luglio 1984 e quello di Fausto Sabbatini al Convegno di Ariccia del 1985 che si è sopra citato. Afferma la Boba:

— le questioni inerenti l'industria bellica non vanno affrontate solo in un'ottica settoriale e produttivistica.

L'industria bellica rimane il mezzo per procacciare il bene difesa e va riportata alla definizione che di questo bene danno le istanze istituzionali;

— l'impegno nella costruzione dell'Europa richiede di contrastare iniziative come quelle della Francia e della Germania di creare nuove centralità e nuove emarginazioni. Occorre fare uno sforzo di innovazione tecnologica per evitare acquisti di tecnologia che si traducono inevitabilmente in acquisti di prodotti ad alta tecnologia, mortificando l'occupazione nazionale;

— l'andamento ciclico delle commesse militari e dell'espor-

tazione di armamenti impone di costituire un'organizzazione nazionale per la ricerca di produzioni alternative a quelle belliche.

Dal canto suo Fausto Sabbatini ha affermato ad Ariccia:

— il sindacato non esclude la considerazione dell'interesse del Paese ad essere difeso. La sicurezza del Paese è un bene economico e la sua difesa è un dovere costituzionale;

— la necessità non è tanto di una riconversione, quanto di una diversificazione, ma anche essa non è né facile né scontata. La riconversione comunque andrebbe condotta nell'ambito della normativa generale sulla riconversione industriale;

— le difficoltà di una diversificazione non consistono tanto in quelle delle produzioni, quanto in quelle del mercato e del marketing;

— il sindacato è interessato ad una ridistribuzione delle industrie degli armamenti sul territorio e agli usi civili di certe produzioni che partono dal militare, ma è illusorio ed improprio pensare che il sindacato possa intervenire sugli assetti generali dell'industria degli armamenti, che sono oggetto del dibattito politico generale, non di quello sindacale;

— il problema della raccolta di notizie da parte sindacale è molto delicato. In particolare occorre non lasciare aditi a dubbi sugli obiettivi di un'eventuale iniziativa sindacale in un settore in cui «lo spionaggio, e non solo quello industriale, è una pratica diffusa e pericolosa, in primo luogo per gli stessi lavoratori delle singole aziende» (nello stesso convegno Enrico Ciccotti della FIOM, nel suo intervento «Politica industriale dei produttori di armi e capacità contrattuale del sindacato» ha affermato che le capacità di contrattazione del sindacato è poco influenzata dal segreto militare, anche se evidentemente taluni aspetti critici dei sistemi d'arma devono rimanere segreti).

In sostanza il sindacato è consapevole delle difficoltà e dei problemi che devono essere affrontati e della necessità che non

vengano effettuati esperimenti ideologici sulla «pelle» dei lavoratori. Dimostra anche un grado di consapevolezza nazionale superiore a quello di talune forze e parti politiche, conosce inoltre perfettamente i limiti di qualsiasi politica basata sulla semplice manovra della domanda aggregata ed i pericoli di tentativi di forme alternative di produzione, che trascurino e sottovalutino la realtà economica, tecnologica e organizzativa della produzione industriale.

Coerentemente a tale impostazione, nelle piattaforme contrattuali i sindacati hanno sostenuto frequentemente ipotesi di diversificazione e di conversione dalle produzioni militari a quelle civili, concretamente realizzate poi con un'estensione al mercato delle commesse pubbliche civili di prodotti concepiti per l'impiego militare.

Sono al riguardo da ricordare:

- gli accordi della Selenia nel 1977 di tendere ad un bilanciamento 50:50 delle produzioni civili e militari.

L'accordo confermato nel 1980, e che era perfettamente coerente con la strategia di tale impresa è stato parzialmente realizzato: nel 1977 il gruppo aveva 5.443 dipendenti di cui 5.095 erano addetti a produzioni militari; nel 1985 ne aveva 7.074, di cui 5.022 operavano nel settore militare; in seguito si è però avuto un processo inverso anche per il successo del missile Aspide sul mercato interno e su quello internazionale;

- all'Agusta i sindacati hanno sostenuto le strategie aziendali di penetrazione nel mercato civile (elicotteri da trasporto civile, per la protezione civile, per il soccorso sanitario, ecc.);

- nel caso dell'Oto Melara, considerata non convertibile, data la sua specializzazione nel settore militare, il sindacato ha cercato di indurre la direzione aziendale ad acquisire e a rilanciare aziende in crisi nell'area di La Spezia, per evitare la deindustrializzazione civile della zona;

- clausole di diversificazione sono state introdotte nell'accordo aziendale Borletti del 1987, mentre i lavoratori delle Officine Galileo hanno votato a favore dell'inclusione nella piattaforma sindacale per il contratto integrativo di una richiesta di riconversione a produzioni civili.

Le tendenze sopra descritte sono però tutt'altro che univoche. Sono pervenute da parte dei lavoratori e dei loro rappresentanti di categoria alcune richieste di conversione inversa, dal civile a militare, come nel caso delle Officine Aeronavali di Venezia o comunque di aziende in crisi. I consigli di fabbrica si sono rilevati particolarmente restii ad accettare forme generalizzate di riconversione, come hanno dimostrato le riunioni tenute a La Spezia e a Roma nel 1987 organizzate dal PCI.

Questo consapevole atteggiamento sindacale è considerato come il maggior ostacolo da parte dei sostenitori e dei proponenti della riconversione, che si tradurrebbe in uno smantellamento di un intero comparto industriale e nella cessione del mercato a produttori stranieri o a filiali estere delle imprese italiane che operano nel settore della difesa.

D'altra parte, i lavoratori preferiscono chiaramente la certezza della continuità del posto di lavoro ed un livello di qualificazione professionale elevato, corrispondente alle loro aspirazioni. Perciò non sono molto disponibili a vedere messo in forse quello che hanno in nome di ideologie, o di concezioni prive di un riscontro reale. Questo spiega anche la sollecitudine dei fautori della riconversione nei confronti dei problemi dei lavoratori e le promesse a loro fatte di ottenere grossi vantaggi, quasi una «rendita», dalla cessazione della produzione di armamenti, promesse che beninteso non potranno poi essere mantenute. Evidentemente però anche l'atteggiamento dei lavoratori potrebbe modificarsi, soprattutto se si verificasse una crisi generalizzata del settore. Essa è scongiurabile, per i motivi prima illustrati, solo da una lungimirante e complessiva ristrutturazione dell'intero comparto industriale, finalizzata a soddisfare le future esigenze del servizio pubblico della difesa e, a tale titolo, del tutto legittimamente sostenibile dallo Stato.

Questo costituisce un buon motivo, perché i problemi dell'intera base industriale della difesa vengano affrontati globalmente — stabilimenti ed arsenali compresi — e senza ulteriori indugi.

IL DIBATTITO SULLA RICONVERSIONE: STUDI, PROPOSTE E ESPERIENZE ALL'ESTERO

5.1 Le teorie di Seymour Melman sulla riconversione dell'industria degli armamenti negli Stati Uniti

Tra le teorie e proposte sulla riconversione, un ruolo particolare, soprattutto a partire degli anni sessanta, è stato svolto da quelle elaborate ad opera di Seymour Melman. Il Prof. Melman, della Columbia University di New York, è infatti il più conosciuto studioso dei problemi della riconversione dell'industria degli armamenti negli Stati Uniti.

Le sue idee sembra abbiano avuto un notevole impatto sia sulla formulazione del progettato piano (mai poi attuato) del presidente Lyndon Johnson di riconversione dell'industria degli armamenti americana dopo la guerra del Vietnam, per massimizzare «i dividendi della pace», sia sulla proposta di legge formulata dal Congressman Ted Weiss, che intendeva elaborare un piano di riconversione collegato con i negoziati sul disarmo. Tale proposta non è però stata neppure esaminata dal Congresso USA, benché sia stata più volte ripresentata.

Il Melman sostiene che le esperienze di riconversione dell'industria avvenuta dopo il primo ed il secondo conflitto mondiale sono scarsamente significative per le attuali esigenze di riconversione delle industrie militari a produzioni civili.

Infatti in tali occasioni, le industrie tornarono alle produzioni precedenti, sostenute anche da un forte impulso della domanda interna ed internazionale (piano Marshall). Il Comitato per lo Sviluppo Economico istituito in USA nel 1943 per faci-

litare la conversione industriale ed economica al termine del conflitto, si limitò a registrare il successo delle conversioni autonomamente effettuate dalle imprese, anziché stimolarle ed orientarle. Il processo fu attuato per la semplice forza di stimolo e di regolazione del mercato.

Ora il problema secondo il Melman, si porrebbe invece in termini molto diversi. Infatti, le industrie degli armamenti che dovrebbero essere convertite, non solo non posseggono una «memoria storica» di produzioni commerciali, ma la loro specializzazione a soddisfare le domande del Pentagono avrebbe provocato in esse notevolissime distorsioni e vere e proprie divergenze dalle strutture industriali commerciali.

Ciò renderebbe estremamente difficoltosa la loro sopravvivenza nelle condizioni di concorrenza esistenti sul libero mercato.

L'«arsenale barocco», come l'ha definito Mary Kaldor, un'altra studiosa di problemi dell'industria degli armamenti, sempre alla Columbia University, ha provocato una vera e propria distorsione nell'utilizzazione della tecnologia e della mentalità del management delle imprese specializzate nella produzione di armamenti. In particolare, l'ottimizzazione delle prestazioni, l'utilizzazione delle ultimissime tecnologie, la scarsa considerazione del fattore costo ed i privilegi di cui godono le industrie produttrici di armamenti rispetto alle normali imprese sottoposte alla concorrenza del libero mercato, costituiscono rilevantissime remore per qualsiasi riconversione ad altre produzioni. Quest'ultima, quindi, non può essere più lasciata alle forze del libero mercato, ma deve essere pianificata, diretta e sostenuta finanziariamente dall'autorità pubblica. Infatti, sia a livello di management che a livello tecnico-progettuale, le industrie degli armamenti, che sono abituate ad operare soprattutto per raggiungere determinate prestazioni anziché sulla base di considerazioni di costo, a vendere il prodotto prima che sia costruito e ad avvantaggiarsi di una situazione di privilegio rispetto agli altri settori industriali, devono mutare completamente approcci e mentalità. Le difficoltà del mutamento non sarebbero tecniche e produttive, tanto più che le tecnologie CAD

e CAM (Computer Assisted Design e Computer Assisted Manufacturing) conferiscono maggiore flessibilità alla progettazione e produzioni industriali, quanto si riferirebbero alla riqualificazione del management per il suo riorientamento alle condizioni e alle esigenze del mercato.

Il Melman attribuisce a quello che definisce «Kaynesianesimo militare» americano le colpe della deindustrializzazione degli Stati Uniti e delle difficoltà in cui si trova l'industria americana. Sostiene che la conversione, che sarà resa comunque necessaria dal disarmo mondiale, deve costituire l'occasione per realizzare un sistema industriale meno verticalizzato ed accentrato, ma più partecipativo e decentrato. Solo così si potrà procedere alla ricostruzione economica degli Stati Uniti, basata sulla loro reindustrializzazione e sul recupero della competitività mondiale dell'industria americana.

I beni, da prodursi da parte delle industrie degli armamenti ad avvenuta riconversione alle produzioni civili, dovrebbero essere soprattutto reperiti nelle fasce di mercato ora coperte dalle importazioni. Questa proposta del Melman è alquanto discutibile. Essa infatti comporterebbe in pratica la rinconversione della Martin Marietta alla produzione di mobili, autovetture o scarpe e provocherebbe un'accentuazione delle già esistenti tendenze autarchiche negli Stati Uniti. Rischia inoltre di dar luogo a forme di produzione ancora più assistite e protette di quelle militari. In ogni caso, una conversione delle industrie degli armamenti che sia orientata soprattutto alla sostituzione delle importazioni, esporterebbe disoccupazione, danneggerebbe gravemente i Paesi del Terzo Mondo e i partners commerciali degli USA e provocherebbe inevitabilmente delle reazioni protezionistiche a catena, che investirebbero l'intero commercio mondiale.

Il problema della riconversione negli USA deriva anche dalle esigenze di limitazione del deficit federale e delle spese militari. Essa può essere realizzata solo con un taglio dell'industria per la difesa per la parte eccedente la possibilità di assorbimento delle Forze Armate statunitensi, pur tenendo conto delle capacità USA di espandere, anche in misura notevole, le espor-

tazioni di armamenti con un'efficace politica di loro sostegno, che può avvalersi anche del quadro istituzionale fornito dallo sperimentato sistema delle FMS (Foreign Military Sales). Esso consente agli USA un «dumping» delle esportazioni di armi del tutto impraticabile da qualsiasi altro Stato, eccetto dall'Unione Sovietica, primo esportatore di armi nei Paesi del Terzo Mondo (anche perché il Congresso pone sistematicamente ostacoli allo sviluppo delle esportazioni di armi americane in tali Paesi).

Secondo il Melman, comunque, la pianificazione da predisporre per la riconversione sarebbe solo una misura prudenziale, in vista di un possibile disarmo. Essa potrebbe essere attuata in 10-15 anni su scala globale. Invece la sua realizzazione a livello della singola impresa richiederebbe da 1 a 2 anni e si riferirebbe soprattutto alla riqualificazione della manodopera e alla progressiva scelta di prodotti sostitutivi a quelli militari.

Nelle analisi di Melman il punto più debole è costituito dalla definizione degli spazi di mercato che dovrebbero occupare le produzioni delle industrie convertite. Le teorie del Melman hanno influenzato grandemente le proposte di legge sulla riconversione in Italia, specie quelle presentate da parlamentari del Partito Radicale.

5.2 Problemi e difficoltà della riconversione

Il problema della riconversione da produzioni militari a produzioni civili ha dato luogo a numerosi studi e affermazioni di principio, ma praticamente a nessuna realizzazione pratica. Di fatto le esperienze di riconversione aziendale, che si sono verificate, hanno comportato la chiusura delle fabbriche e la riduzione della manodopera, con prepensionamenti e casse integrazioni in Europa e con semplici licenziamenti negli Stati Uniti.

L'unica esperienza positiva di riconversione di una fabbrica è quella della Piaggio di Pontedera, passata nell'immediato dopoguerra dalla produzione di aerei a quella di ciclomotori. Tale riconversione avvenne in una situazione del tutto particolare, caratteristica dell'immediato dopoguerra. Per il resto se esisto-

no teoriche possibilità di riconversione, date le tecnologie utilizzate dalle industrie degli armamenti, nella pratica tali possibilità non sono attuabili. Infatti le difficoltà come già si è detto, non si riferiscono alla produzione ma al mercato. Come casi di «successo» di riconversione viene indicato quello della Lucas britannica che però, dopo vari esperimenti e tentativi, si chiuse con il licenziamento di 2.000 operai, e quello della Boeing Vertol statunitense, che da produzioni aeronautiche, per iniziativa sindacale, si mise a fabbricare delle locomotive elettriche e che chiuse disastrosamente l'esperimento dopo aver prodotto 231 locomotive per metropolitane.

Queste esperienze e realtà si contrappongono alla «strategia della riconversione» rielaborata per l'Italia da studiosi come il già citato Pianta, tra l'altro esperto presso la Commissione tecnica della Spesa Pubblica. Egli pone infatti la riconversione non delle singole imprese ma per distretti industriali, secondo programmi elaborati «drammaticamente» con il coinvolgimento dei lavoratori e dei governi locali. Lo stesso Pianta osserva inoltre che il sistema per realizzare una riconversione non consiste nel trovare un nuovo prodotto, ma un nuovo sistema di produzione per passare dai «mezzi di morte e di controllo a nuovi strumenti per la vita e per la redistribuzione del potere».

Taluni ritroveranno in queste tesi gli echi delle singolari teorie che erano di moda alla fine degli anni sessanta sul nuovo modo di produrre della Cina popolare, con le Comuni e le fonderie di villaggio. Esse hanno avuto disastrosi risultati.

Di maggior spessore appaiono gli studi effettuati sulla riconversione della industrie belliche, in particolare dalle organizzazioni sindacali dei vari Paesi¹:

a) in Olanda si è pervenuti alla conclusione che la riconversione senza misure compensative provocherebbe un calo del PIL

¹ In proposito all'interessante ed equilibrato lavoro di Roberto Mannucci e Alessandra Guidi «Rassegna Bibliografica di economia, spese militari e riconversione dell'industria degli armamenti», presentato al Convegno «Produzione militare e problemi della riconversione», organizzato a Firenze il 2-3 giugno 1988 dal Forum sui problemi della Pace e della Guerra.

al 2.2% e dell'occupazione del 5.5%, migliorando peraltro la bilancia dei pagamenti. Con un reimpiego completo delle somme destinate alla difesa (50% con riduzione della pressione fiscale e conseguente sostegno dei consumi privati; 30% per opere pubbliche; 20% per aiuti bilaterali ai Paesi in via di sviluppo), la riduzione del PIL ammonterebbe solo allo 0.3 mentre quella dell'occupazione rimarrebbe del 3.3%;

b) in Svezia il governo ha posto allo studio le conseguenze di una riduzione in 7 anni delle spese militari, rispettivamente del 25% e del 50%. Nonostante la gamma di misure compensative considerate non è stato possibile individuare una formula che consentisse di evitare impatti negativi sull'occupazione;

c) uno studio inglese del 1965 effettuato dalla Trade Unions Corporations è pervenuto alla conclusione che la riduzione di un miliardo di sterline all'anno per cinque anni del bilancio della difesa avrebbe provocato annualmente 60.000 disoccupati. Uno studio effettuato sempre in Gran Bretagna nel 1986, in cui si prevedeva che la diminuzione di commesse militari sarebbe stata compensata da un incremento di pari valore delle commesse pubbliche in altri settori, ha dato risultati moderatamente positivi, eccetto per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti;

d) per quanto riguarda gli Stati Uniti è da ricordare il già citato studio di Leontief che, per annullare gli effetti della riduzione di 6.3 miliardi di dollari all'anno di commesse militari sarebbero necessari 7.6 miliardi di nuova domanda pubblica e privata. È comunque da notare che il livello a cui si riferisce l'insigne economista è quello macroeconomico e che egli esplicitamente riconosce che non sono da escludere asimmetrie da settore a settore e da regione a regione. In pratica non sono da escludere chiusure degli impianti esistenti e creazioni di nuove capacità produttive;

e) uno studio effettuato nel 1986 dall'Istituto Sindacale Europeo «il disarmo e la riconversione delle industrie degli armamenti alla produzione civile — la possibilità e le esperienze in Europa Occidentale», afferma che il problema della riconver-

sione delle industrie militari è analogo a quello della riconversione delle altre industrie e che non è tanto tecnico e produttivo e neppure di riconversione della manodopera. Il problema sta nel mercato, per cui l'unica soluzione possibile sarebbe quella di riconsiderare le priorità della spesa pubblica, con una diversa politica delle commesse. Con tale sistema in Germania Federale e in Svezia il governo è riuscito a diversificare la produzione delle industrie degli armamenti, anche se tale processo non ha comportato la diversificazione degli impianti, ma l'espansione della quota di produzione civile delle varie imprese. Questa diversificazione della produzione non è stata comunque attuata tanto in vista di una riconversione dell'industria degli armamenti a produzioni civili, quanto per consentire l'espansione delle produzioni militari in caso di necessità e per conferire all'industria degli armamenti un più alto grado di flessibilità, rendendola meno dipendente dall'andamento strutturalmente ciclico delle commesse militari. Quest'ultimo non è annullabile, specie a livello delle imprese capocommesse, neppure con una sistematica applicazione del concetto di «famiglia di sistemi d'arma» (subassiemi e componenti analoghi utilizzati per mezzi diversi, come carri armati e veicoli corazzati, e linee di montaggio impegnate costantemente, integrando le produzioni per le Forze Armate nazionali con quelle destinate alle esportazioni e la costruzione di sistemi d'arma nuovi con il «retrofitting» di quelli in servizio e con i lavori di grande manutenzione e riparazione). Inoltre lo studio dell'Istituto Sindacale Europeo ricorda che, nelle zone di concentrazione delle produzioni militari, sono scarse le possibilità immediate di occupazione alternativa e che in Francia i tentativi di produrre beni commerciali in fabbriche di armamenti hanno portato al trasferimento di tali produzioni a società private. Lo studio riconosce infine che nessuna delle iniziative di conversione ha avuto pieno successo e che «i coraggiosi tentativi» effettuati al riguardo, si sono sempre riflessi sull'occupazione.

Questa conclusione, per inciso, dovrebbe consigliare una certa cautela ai sostenitori ideologici di una riconversione, che co-

me giustamente ha sostenuto il professor Fabrizio Battistelli nel suo intervento «Caratteristiche strutturali dell'industria bellica e ostacoli alla riconversione», pubblicato nel volume collettivo «L'operaio va alla guerra — Il mondo del lavoro fra commercio delle armi e conversione dell'industria bellica» (Edizione Irene, Roma 1988), non può effettuarsi «sulla pelle degli operai», senza andare incontro a complete «debacles». Criticando la proposta dell'On.le Ciciomessere che l'Oto Melara costruisca pentole a pressione invece di carri armati, lo studioso pone in guardia, verosimilmente riferendosi all'elenco di «produzioni sostitutive» approntate dall'ONU nel 1980 (recentemente ripreso e riproposto come approccio percorribile per risolvere il problema da un dossier diffuso a cura dell'Ufficio Studi della Camera), «dal proporre beni inesistenti sul piano tecnologico ed improponibili su quello commerciale».

Di fatto i più realistici ed attenti studiosi della riconversione dell'industria degli armamenti sanno che riconvertire salvaguardando i livelli di occupazione e la qualificazione professionale del personale significa tentare «la quadratura del cerchio».

Gli unici tentativi finora riusciti consistono nell'utilizzazione civile di prodotti militari. Ciò è avvenuto soprattutto nel campo della protezione civile e ambientale (caso tipico è quello del sistema SICIG per il controllo idrologico, proposto dal consorzio TIM e che in sostanza è un insieme di componenti militari montato in un'architettura di sistema finalizzata ad impieghi civili).

È proprio in questo senso che si ritiene possibile una certa diversificazione della produzione dell'industria per gli armamenti e la sua ristrutturazione. Tale soluzione conferirebbe maggiore flessibilità per far fronte sia ai cali delle commesse militari sia alle esigenze di produzioni militari «di picco» («surge production») in caso di emergenza. È una soluzione che andrebbe forse esplorata più nel dettaglio di quanto sia stato finora fatto, sia delle imprese fornitrici delle Forze Armate sia in un contesto interministeriale e di tutte le amministrazioni ed enti pubblici interessati a livello sia centrale che periferico all'approvvigionamento di tali mezzi e sistemi.

CAPITOLO 6

LE ESPERIENZE DI RICONVERSIONE PRODUTTIVA NEL SETTORE CIVILE IN ITALIA NEL DOPOGUERRA (LEGGE 675). VALUTAZIONE DEL GRADO DI APPLICABILITÀ AL SETTORE MILITARE

6.1 *L'esperienza di riconversione industriale italiana nell'ambito della legge 675/77* (di Nicola Bellini)

Il concetto di riconversione nell'ambito del settore civile ha conosciuto una certa fortuna nel corso degli anni settanta, quando, con voluta assonanza con le «riconversioni» dal militare al civile (specie nei periodi seguenti ad eventi bellici), si è posto il problema di modificare la composizione settoriale degli apparati produttivi dei Paesi industriali avanzati.

Nel clima segnato dalla crisi petrolifera apparve a molti, com'è noto, che la struttura delle specializzazioni internazionali dei diversi apparati produttivi nazionali fosse irrimediabilmente compromessa e dovesse essere necessariamente soggetta ad una rapida revisione, nel senso di uno spostamento netto verso i settori ad alta tecnologia ed elevato valore aggiunto, laddove quelli tradizionali e «maturi» divenivano luogo di vantaggio comparato per le economie emergenti dei Paesi di nuova industrializzazione.

Alle politiche industriali si chiedeva di limitare, se non rifuggire, impostazioni difensive e di perseguire invece un «aggiustamento strutturale positivo» (secondo l'espressione che divenne comune), aumentando il peso dei «secteur d'avenir».

Questa impostazione non è in effetti univoca dal punto di vista operativo dell'attuazione delle politiche. Si può parlare infatti di riconversione dell'apparato produttivo, guardando alla composizione settoriale del medesimo e misurandola pertan-

to ex post in termini di modifica di tale composizione, indipendentemente da come tale riconversione è avvenuta. Ci si può, per così dire, disinteressare del fatto che ciò sia il risultato aggregato della morte di imprese in settori tradizionali e della nascita di imprese in settori nuovi. Concretamente però alle politiche industriali, per ovvi motivi di sensibilità occupazionale, si è in maniera ricorrente richiesto di promuovere una riconversione a livello «micro», ossia il passaggio di alcune determinate strutture produttive (imprese o gruppi industriali) da una determinata produzione ad altre. In altri termini, la risposta alla crisi settoriale e d'impresa si fondava su una doppia opzione: l'ipotesi *ristrutturazione*, ossia la modifica di processi, prodotti etc., volta a acquisire competitività nell'ambito del settore d'origine, si contrapponeva all'ipotesi di *riconversione*, ossia allo spostamento dell'impresa ad un altro settore.

Questo dualismo si ritrova esplicitato in uno dei principali momenti della politica industriale italiana, ossia nella legge n. 675 del 12 agosto 1977, denominata appunto «Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la *ristrutturazione*, la *riconversione*, e lo sviluppo del settore». All'articolo 3, tale provvedimento costituiva tra l'altro presso il Ministero dell'industria un «Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale», che veniva «destinato alla concessione di agevolazioni finanziarie alle imprese manifatturiere ed estrattive, condotte anche in forma cooperativa, che realizzino sul territorio nazionale progetti di ristrutturazione e di riconversione conformi ai programmi finalizzati» previsti da tale legge.

Ai fini del provvedimento, il medesimo articolo 3 enunciava una definizione delle due fattispecie, dicendo doversi intendere:

a) per progetti di ristrutturazione, i progetti diretti alla riorganizzazione delle imprese attraverso la razionalizzazione, il rinnovo, l'aggiornamento tecnologico degli impianti nell'ambito dell'occupazione aziendale eventualmente, ove richiesto da vincoli urbanistici, anche modificandone l'ubicazione;

b) per progetti di riconversione, sia i progetti diretti ad introdurre produzioni appartenenti a comparti merceologici diversi attraverso la modificazione dei cicli produttivi degli im-

pianti esistenti, sia i progetti diretti a sostituire impianti esistenti nelle aree indicate nell'articolo 8 del DPR 9 novembre 1976, n. 902 (ossia nell'Italia centro-settentrionale) mediante la realizzazione di nuovi impianti di corrispondente entità nei territori di cui all'articolo 1 del DPR 30 giugno 1967, n. 1523 (ossia nel Mezzogiorno).

Il concetto di riconversione trovava dunque nel dettato della legge un pragmatico ampliamento, che vi faceva comprendere anche le delocalizzazioni di impianti verso il Sud del Paese. Nonostante questo fatto, il bilancio dell'applicazione della legge (tavola C) indica in maniera inequivocabile che la «riconversione» è stata fattispecie del tutto trascurabile nel panorama delle operazioni agevolate dalla legge e più in generale delle trasformazioni avvenute tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta in Italia.

Questo dato conferma quanto si poteva rilevare direttamente dalle imprese che la riconversione era un'idea astratta più che un'opzione concreta. In effetti la scelta delle imprese quasi univocamente si è diretta alla ristrutturazione dell'esistente, piuttosto che ad un improbabile riposizionamento su mercati estranei alle conoscenze accumulate. La capacità dell'incentivo finanziario di indurre tali comportamenti si è rivelata praticamente nulla.

Nella stessa direzione può argomentarsi sulla base della esperienza dei settori in crisi di domanda strutturale quali la siderurgia o la cantieristica, sia in Italia che all'estero o a livello europeo.

In effetti nella loro evoluzione più recente le politiche comunitarie hanno sostanzialmente abbandonato l'ottica della riconversione dell'impresa, per adottare un approccio mirato alla riconversione dell'area da perseguire con una gamma di strumenti diversi e convergenti. Nel caso della siderurgia¹ la politica comunitaria si è venuta articolando in:

¹ Vedi Commissione della CEE, *Politica siderurgica* (DOCUMENTO COM (87) 388/2/rev.def.), Bruxelles, 17 settembre 1987.

— incentivi alla chiusura di impianti (ossia premi versati alla chiusura irreversibile di capacità produttive) combinati con la disciplina di quote e la protezione antidumping;

— misure sociali di sostegno del riadattamento: aiuti in forma di reddito garantito in caso di disoccupazione, reimpiego o pensionamento anticipato, aiuti alla formazione professionale, aiuti a favore della mobilità;

— misure di politica regionale, volte a creare posti di lavoro sostitutivi: ne sono esempio tipico i prestiti di riconversione CEE e ora il programma comunitario RESIDER, che ha per destinatarie le imprese medie o piccole di zone volta per volta determinate in ragione della perdita di posti di lavoro; le azioni previste nell'ambito del programma RESIDER comprendono aiuti agli investimenti a misure di «ambiente» (supporto allo sviluppo della consulenza gestionale ed organizzativa, dei servizi comuni a più imprese, aiuti alle attività innovative, miglioramento dell'accesso ai capitali di rischio) oltre che infrastrutturali.

Anche nel caso della cantieristica la Comunità ha recentemente spostato con forza l'enfasi dell'intervento di riconversione sull'aspetto regionale, promuovendo anche in questo caso un programma di riconversione delle zone interessate da tale industria (denominata REVAVAL), essenzialmente della stessa natura del RESIDER, accompagnato dalle più tradizionali misure di carattere sociale².

In ultima analisi, le politiche di riconversione di questi settori sono state essenzialmente politiche di smaltellamento, rallentate, con forti interventi regolativi e strutture di protezione, dalla concorrenza esterna e gestite con programmi ed incentivi finanziari alla riduzione della capacità produttiva. L'effetto di riconversione risulta dalla capacità del sistema produttivo circostante di svilupparsi in altre attività produttive, che è soste-

² Vedi Commissione della CEE, L'industria navale: aspetti industriali, sociali e regionali (documento COM (87) 275/2/rev. def.) Bruxelles, 10 dicembre 1987.

nuto da iniziative a favore della creazione di nuove imprese nelle aree colpite dalla chiusura di impianti.

Quanto si è detto finora, non deve portare ad escludere totalmente aree di intervento che effettivamente si configurino come un supporto alla riconversione delle industrie. La riconversione di un'impresa sembra trovare in effetti l'unica vera opportunità di compiersi nello sviluppo interno di conoscenze (essenzialmente tecnologico-produttive), capaci di trovare applicazione in contesti diversi da quello del settore in cui l'impresa opera. In questa prospettiva l'intervento della politica industriale può essenzialmente contribuire ad appianare gli ostacoli e ad incentivare il superamento delle inerzie che possono bloccare quello sviluppo e la sua traduzione in attività di impresa. In altri termini, la leva più significativa sembra consistere nell'incentivazione finanziaria e non finanziaria delle attività di ricerca e sviluppo suscettibili di permettere una diversificazione delle linee di produzione. In questa direzione è apparsa operare la politica del MITI in Giappone, Paese che indubbiamente presenta i casi più radicali di ridimensionamento di settori in crisi, accompagnati però da attive politiche di diversificazione dei grandi conglomerati.

Una situazione esemplare è quella del settore tessile, che proprio attraverso un massiccio sviluppo delle conoscenze tecnologiche nel settore delle fibre sintetiche, ha profondamente ridefinito il proprio posizionamento settoriale.

In sintesi, l'esperienza civile di riconversione industriale deve confrontarsi con una «naturale» inerzia di fondo dell'impresa, che sconfina nella riluttanza, rispetto all'ipotesi di ridefinire radicalmente la propria identità di processo/prodotto/mercato. La riconversione, quando si verifica, tende ad essere un punto di arrivo di un processo necessariamente più lungo e non lineare, che passi attraverso una strategia di diversificazione e successivamente porti ad abbandonare le linee di prodotto originarie.

Dal punto di vista delle politiche va pertanto rilevato che la possibilità di indurre in modo mirato una riconversione radicale di un'impresa, abbassando i costi con incentivazioni fi-

nanziarie, appare un'ipotesi fondamentalmente teorica e priva di riscontri concreti.

Il ruolo delle politiche pubbliche può semmai concentrarsi (come dimostra il caso giapponese) nell'indirizzare e nel supportare anche (ma non solo) finanziariamente strategie di diversificazione, fondate sulla ricerca e sullo sviluppo di nuovi prodotti/processi o di nuove applicazioni.

D'altronde la politica industriale può più correttamente porsi obiettivi di riconversione non di imprese, ma del Paese nel suo complesso e soprattutto di aree territoriali definite. In questo caso la politica di riconversione consiste nella combinazione dell'accelerazione indotta della fuoruscita dal settore di alcune imprese, dell'attivazione di ammortizzatori sociali e della predisposizione di opportunità per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese.

Tab. C *Legge n. 675/77 - Agevolazioni approvate al 31 dicembre 1984: investimenti ammessi alle agevolazioni*

Tipo di iniziativa	(milioni di lire)	%
Ristrutturazioni	10.083.000	96.02
Riconversioni	37.255	0.36
Ampliamenti	114.599	1.09
Nuovi impianti	266.076	2.53

Fonte: Ministero dell'industria.

6.2 *Il sostegno pubblico alla R & S: un possibile strumento per la riconversione industriale* (di Secondo Rolfo)

6.2.1 *Un nuovo approccio al problema*

Il problema della riconversione dell'industria militare è generalmente esaminato sotto l'aspetto economico del mercato di destinazione dei prodotti realizzati. In altri termini l'analisi viene ricondotta alla possibilità teorica o reale che un'impresa o un

settore con un mercato prevalentemente militare possano indirizzare in tutto o in parte la loro produzione al mercato civile.

Per contro se il problema è esaminato sotto l'aspetto tecnologico la destinazione finale dei beni prodotti passa in secondo piano. Infatti l'attenzione si sposta su due altri elementi recentemente proposti dalla letteratura economica: il paradigma tecnologico, cioè il modello di sviluppo tecnico perseguito da un'impresa o da un settore e la traiettoria tecnologica (percorso e direzione) seguita in concreto dalle imprese considerate.

La strategia delle imprese nell'adottare un certo paradigma o di seguire al suo interno una o più traiettorie tecnologiche fra le tante possibili non è ovviamente legata a considerazioni meramente tecniche, ma come è ovvio è strettamente interrelata con una serie di variabili economiche. Così ad esempio il passaggio della Olivetti dalle macchine da scrivere tradizionali a quelle elettriche, poi elettroniche e infine all'informatica rappresenta un caso emblematico di abbandono del paradigma della meccanica a favore di un nuovo paradigma elettronico largamente diffusi negli anni '70-80. È evidente che sulle scelte che determinarono la decisione Olivetti influirono considerazioni di ordine economico relative alle dimensioni dei nuovi mercati, al tasso di diffusione delle nuove tecnologie, alle attese relative a prezzi, redditi, tassi di interesse. Queste variabili in particolare hanno determinato in un processo continuo di trade-off con altre variabili di tipo tecnologico (know-how specifico, risorse umane, disponibilità di brevetti, ecc.) la scelta delle traiettorie tecnologiche da seguire e quindi in ultima analisi dei prodotti da realizzare e dei mercati da servire. Allo stesso modo quando Selenia ha effettuato una diversificazione nell'avionica, pur rimanendo all'interno dello stesso paradigma elettronico ha fatto una scelta tra i vari possibili filoni di sviluppo della tecnologia di base che possedeva. Probabilmente le considerazioni circa la scarsa presenza italiana in questo particolare segmento, la sua contiguità con le tradizionali attività e l'unicità dei clienti hanno indotto i dirigenti Selenia a perseguire questa traiettoria sacrificandone altre ugualmente perseguibili.

In questo contesto appare evidente che politiche pubbliche

di sostegno dell'attività di R & S influenzando sulla appetibilità economica della scelta tra varie traiettorie tecnologiche o addirittura tra paradigmi diversi, assumono un ruolo di notevole importanza nel nostro discorso. Infatti il problema non è tanto quello di spostare il mercato di sbocco delle imprese (da militare a civile) quanto quello di agevolare un riposizionamento tecnologico e quindi anche economico secondo obiettivi di politica industriale e scientifica che possono essere ben più ampi di quelli particolari oggetto della presente ricerca.

In altri termini il problema della riconversione delle imprese che operano prevalentemente per la difesa rientra in un più generale problema di riorientamento dell'industria nazionale che dato il quadro competitivo internazionale e la posizione del nostro Paese non può che essere rivolto verso attività con un maggior contenuto tecnologico.

6.2.2 La legislazione italiana in materia di R & S

Con il diffondersi del concetto che il progresso economico è oggi largamente connesso al grado di innovazione tecnologica dell'industria, è parallelamente aumentato il numero di interventi pubblici in materia. In questa sede tuttavia preme concentrare l'attenzione sulla normativa specifica tralasciando gli interventi legislativi volti al miglioramento dell'apparato produttivo (investimenti in macchine ed impianti) e le azioni svolte da enti pubblici (CNR, Enea, Università, altri enti) in materia di ricerca. In questo contesto quindi il campo di analisi si restringe alla sola legge n. 46/82 che rappresenta attualmente lo strumento più importante della politica industriale a favore dell'innovazione nel nostro Paese.

I cardini operativi della 46 sono rappresentati da due Fondi. Il primo è il Fondo Speciale per la Ricerca Applicata istituito con L. 1089/68 e poi successivamente modificato fino alla sua versione definitiva della 46/82 in cui sono ripresi molti dei contenuti già presenti nella L. 675/77, ma con una procedura di accesso più semplificata.

Il F.S.R.A. è di competenza del Ministero per la Ricerca

Scientifica ed è gestito dall'IMI. Sono previsti finanziamenti per:

- a) progetti di ricerca applicata;
- b) programmi nazionali di ricerca finalizzati allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche, suscettibili di traduzione industriale a breve-medio termine;
- c) iniziative per il trasferimento di know-how tecnologico alle piccole e medie imprese;
- d) contratti di ricerca proposti da enti pubblici al fine di facilitare il trasferimento delle conoscenze scientifiche alle piccole e medie imprese.

L'intervento del Fondo può coprire sino all'80% dei costi progetto (90% per progetti finalizzati nazionali), mentre per progetti di particolare rilevanza e ad alto livello di rischio industriale il finanziamento può assumere la forma di un'assegnazione sino ad un massimo del 40% dei costi (60% per i progetti finalizzati). I contratti di cui al punto d) possono ottenere contributi pari al 50% per un ammontare complessivo non superiore ai 200 milioni per richiedente.

Tuttavia la novità più importante introdotta dalla L. 46/82 è stata l'istituzione del Fondo Speciale per l'Innovazione Tecnologica gestito dal Ministero dell'Industria. Tale Fondo interviene per finanziare programmi aventi per oggetto rilevanti avanzamenti tecnologici destinati ad introdurre nuovi prodotti o nuovi processi produttivi e/o a migliorare quelli già esistenti.

Il finanziamento del F.S.I.T. non può eccedere il 70% del costo del programma con una durata massima di 15 anni compresi 5 anni di utilizzazione e preammortamento. Il tasso applicato è pari al 15% e al 60% (rispettivamente nel periodo di preammortamento e di ammortamento) del tasso di riferimento in vigore al momento della firma del contratto.

Il testo legislativo prevedeva inizialmente per questo Fondo un intervento limitato ad alcuni settori ritenuti prioritari: auto e componenti, elettronica, ferro e acciaio, aeronautica e chi-

mica. Questi vincoli settoriali che riprendevano la logica dei piani di settore previsti dalla L. 675/77 sono stati recentemente aboliti con delibera del CIPI.

Questa decisione rappresenta però solo uno dei correttivi attesi dal mondo imprenditoriale italiano. Infatti una analisi retrospettiva di come ha operato questa legge permette di cogliere alcuni aspetti non molto positivi rappresentati in primo luogo dalla forte concentrazione settoriale, geografica e dimensionale dei finanziamenti. L'industria meccanica specie di grandi dimensioni ha assorbito la maggior parte delle risorse (al secondo posto la chimica) che si sono concentrate in Lombardia e Piemonte con percentuali oscillanti tra il 70 e l'88% nel periodo 1984/87.

In sintesi si può affermare che la 46 (come la 675/77) ha contribuito a dare una risposta alla crisi che negli anni '70 e primi anni '80 colpiva le grandi imprese favorendone la ristrutturazione produttiva e finanziaria. Oggi il mutato quadro economico nazionale ed internazionale impone una revisione di questa legge soprattutto nella direzione di uno snellimento procedurale e quindi di una riduzione dei tempi di erogazione. Solo così infatti questo strumento normativo potrà essere utilizzato in misura maggiore dalle imprese piccole e medie che risultano oggi essere quelle che proprio per le loro dimensioni necessitano maggiormente del sostegno pubblico all'innovazione.

6.2.3 Gli incentivi dell'innovazione tecnologica e l'utilizzo per la diversificazione produttiva

A fronte dei problemi prima individuati, va comunque rilevato l'aspetto positivo rappresentato dalla L. 46/82 ai fini di questa ricerca. Essa infatti favorisce l'attivazione da parte delle imprese di progetti di ricerca da un lato e della loro traduzione in innovazione di prodotto e processo dall'altro. Di conseguenza se ritorniamo all'approccio delineato nel § 1 possiamo ritenere la L. 46/72 come uno strumento utilizzabile anche ai fini di una riconversione delle imprese prevalentemente orientate al mercato militare. Infatti, solo attraverso il potenziamento dell'attività di R & S queste imprese possono trovare traiettorie tec-

nologiche nuove all'interno dei paradigmi in cui operano o addirittura entrare in altre tecnologie. In quest'ottica pur non ignorando altre possibilità, come ad esempio la partecipazione ai Programmi Finalizzati e Strategici del CNR, i finanziamenti previsti dalla L. 46 rappresentano oggi in pratica l'unica strada percorribile. Ovviamente l'indicazione di priorità da parte del CIPI o l'attivazione di programmi nazionali specifici potrebbero agevolare notevolmente l'approccio da parte delle singole imprese.

Ciò nondimeno, già ora riteniamo che la 46 potrebbe essere utilizzata a questo scopo. Una riprova di queste potenzialità si potrebbe avere dall'analisi delle domande presentate da imprese orientate a produzioni belliche per individuare quante di esse hanno utilizzato questo strumento e soprattutto con quali modi e fini.

Un primo screening sulle domande presentate al F.S.I.T. nel periodo 1982-84 da parte di imprese elettroniche ha consentito di individuare 8 imprese in tutto o in parte coinvolte in produzioni per la difesa. Di queste, quattro hanno presentato domande relative a progetti di applicazione sia civile, sia militare, due hanno presentato progetti di interesse esclusivamente civile, una solo militare, una infine ha riunito in un'unica domanda due progetti di cui uno solo civile e uno solo militare. Da un punto di vista tecnologico, fermo restando l'ambito elettronico di sviluppo, tutti i progetti civili rappresentavano traiettorie tecnologiche nuove rispetto a quelle tradizionali delle imprese, così come la metà dei progetti ad applicazione non univoca. Per contro, tutti i progetti di interesse militare riguardavano avanzamenti lungo traiettorie già praticate dalle imprese analizzate.

Da queste sommarie considerazioni si potrebbe quindi dire che la 46 è stata in effetti utilizzata da alcune imprese come strumento per attuare o almeno tentare una diversificazione in campo civile o per utilizzare il nostro approccio per sondare e valutare traiettorie tecnologiche alternative. È ovvio però che valutazioni definitive potrebbero essere fatte solo attraverso un'analisi approfondita non solo su tutte le imprese che hanno fatto ricorso alla L. 46/82 dall'inizio ad oggi, ma soprattutto sui risultati effettivi raggiunti.

CAPITOLO 7

IL PROBLEMA DELLA MOBILITAZIONE INDUSTRIALE

7.1 Le implicazioni dei futuri accordi sulla stabilità convenzionale in Europa

La conclusione positiva dei prossimi negoziati di Vienna sulla stabilità convenzionale in Europa, in sostanza sull'eliminazione dell'attuale capacità del Patto di Varsavia di invadere l'Europa Occidentale, è un'eventualità sempre più probabile. L'attuazione degli accordi comporterà comunque diverse fasi che possono essere così schematizzate:

- in un primo tempo: eliminazione delle asimmetrie esistenti nei sistemi d'arma principali, con priorità a quelli (carri armati, artiglierie, ecc.) aventi più spiccata caratterizzazione offensiva;

- in un secondo tempo: abbassamento dei «ceiling» raggiunti nella prima fase e diminuzione generalizzata della prontezza operativa delle unità mantenute in vita;

- in un terzo tempo: modifiche strutturali degli strumenti militari ora esistenti (soprattutto in campo terrestre, ma anche in quelli navale ed aereo) per fare assumere loro configurazioni che li rendano strutturalmente inadatti all'effettuazione di operazioni offensive strategiche a largo raggio.

In tale processo, parte dei sistemi d'arma esistenti verranno in parte distrutti (specie quelli delle generazioni più vecchie) e in parte conservati in aree di stoccaggio sotto controllo reciproco.

Molti sistemi saranno disponibili per le esportazioni, aggravando ulteriormente la situazione del mercato internazionale.

È evidente che, in tale contesto, il mantenimento della stabilità comporterà un'accresciuta rilevanza della tecnologia e delle capacità di aumentare rapidamente, in caso di violazione degli accordi, la produzione delle industrie d'armamento.

Come per le forze acquisterà importanza determinante la capacità di mobilitazione, per i materiali ed il sostegno logistico acquisirà importanza la mobilitazione industriale.

In linea di principio si può affermare che le esigenze della difesa saranno meglio soddisfatte:

- con industrie di armamenti miste, capaci cioè di produzioni militari e civili. Esse infatti meglio si prestano ad un rapido incremento delle produzioni militari in caso di necessità, bloccando quelle civili. La «despecializzazione» dell'industria degli armamenti troverà peraltro un limite nell'inevitabile aumento dei costi normali di produzione di pace che essa provocherà;

- con un ampio ricorso alla componentistica civile, per poter utilizzare quanto più possibile i materiali già disponibili sul mercato, senza dover ricorrere a stoccaggi preventivi che avrebbero un costo proibitivo;

- con un'accentuata desofisticazione del supporto logistico e delle esigenze addestrative, incompatibili con strutture militari che facciano ampio ricorso alla mobilitazione.

In ogni caso l'eventualità di una riduzione degli armamenti in Europa:

- renderà disponibili grossi stocks di materiali per il mercato esportativo;

- renderà ancor più indispensabile la collaborazione industriale europea atlantica, per realizzare ragionevoli serie di produzione e un adeguato contenimento dei costi;

- richiederà uno sforzo particolare per la predisposizione della mobilitazione industriale. È questo argomento che affrontiamo ora brevemente, ma che va in ogni caso approfondito.

7.2 La mobilitazione industriale

Come abbiamo già accennato nel primo capitolo di questa ricerca, la mobilitazione industriale, aspetto che non può essere trascurato in qualsiasi studio sulla riconversione, subisce condizionamenti ed ha assunto caratteristiche differenti da quelle del passato.

Nella prima e seconda Guerra Mondiale la tecnologia degli armamenti era molto più semplice, i tempi più lunghi, ed esisteva nell'ambito delle varie imprese un'integrazione verticale delle produzioni, che dalle materie prime o dai semilavorati passava ai prodotti finiti. Ciò facilitava la mobilitazione industriale. Ora la struttura delle industrie degli armamenti è molto diversa, come d'altronde capita anche per quelle civili. All'integrazione verticale si è sostituita quella orizzontale, con una netta distinzione tra le industrie capocommesse, che operano a livello sistematico, da quelle subfornitrici, che operano a livello componentistico. Si sono poi costituite ampie reti diffuse non solo sul territorio nazionale, ma anche in altri Stati.

Come sostiene Galbraith esiste una vera e propria «dual economy»: quella delle capocommesse e quella della subfornitura, che ha notevolmente modificato la precedente organizzazione industriale.

Ciò rende estremamente più complicata non solo una mobilitazione industriale di tipo tradizionale, ma lo stesso sostegno logistico e la produzione di parti di ricambio per i sistemi d'arma in servizio. La differenza fra industrie capocommesse e subfornitrici non è solo quantitativa. È anche qualitativa, dato il particolare dinamismo che hanno le imprese subfornitrici (il cui rapporto si aggira in USA, secondo il Gansler sul 50-60% degli interi approvvigionamenti della difesa). Qualsiasi possibilità di mobilitazione industriale si scontra ai giorni nostri con la disponibilità di componenti, specie nel caso non esista più alcuna integrazione verticale della produzione, ma predomini quella orizzontale.

La cosa è evidentemente ancora più complicata in caso di

collaborazioni internazionali e di acquisti all'estero di componenti non sostituibili.

I Paesi che prevedono un rilevante ricorso alla mobilitazione industriale, come la Svezia, l'URSS e parzialmente la Germania Federale, adottano particolari accorgimenti per la diversificazione della produzione delle industrie di armamento. In Svezia nessuna impresa può, per legge, superare il 25% di produzione militare rispetto al fatturato globale mentre in Unione Sovietica le industrie di armamenti, secondo Breznev, avrebbero prodotto nel 1972, per il 42% delle loro capacità, beni commerciali, percentuale che alcuni esperti ritengono sia ancora aumentata negli anni successivi.

Evidentemente la diversificazione delle produzioni comporta una minore specializzazione e quindi maggiori costi e complicazioni nell'organizzazione industriale.

Essi vanno attentamente considerati e valutati in un quadro di efficienza globale, che consideri non solo le esigenze di pace ma anche gli imperativi dell'emergenza.

A parte la convenienza di principio di utilizzare la componentistica civile nel campo delle produzioni militari, a cui si è prima accennato, una prospettiva interessante appare quella dell'utilizzazione di materiale militare per soddisfare esigenze civili, ad esempio nel settore della produzione civile dell'ambiente, della meteorologia e del trasporto aereo ed elicotteristico, in modo da realizzare, almeno fra i vari Corpi ed Amministrazioni dello Stato, un ragionevole livello di standardizzazione e creare le premesse per un aumento delle produzioni militari in caso di necessità.

Jacques S. Gansler, autore del classico: «The Defence Industry» (MIT Press, Cambridge, Mass., 1980 e 1986) è l'esperto che più approfonditamente ha studiato il problema dell'industria per la difesa e della mobilitazione industriale. Le sue raccomandazioni sono state in gran parte recepite nel rapporto della Commissione Packard del 1986 al Presidente Reagan, per migliorare il sistema di approvvigionamento del Pentagono e la politica relativa alla base industriale della difesa in USA.

Egli sostiene che i legami tra le produzioni militari e quelle civili sono vantaggiosi per diversi motivi:

Primo: consentono all'industria di assorbire con maggiore flessibilità gli alti e bassi delle commesse militari, purché evidentemente sia assicurata la mobilità della manodopera all'interno dell'azienda.

Secondo: attivano in maniera più efficace le ricadute («spilloffs») delle ricerche e sviluppi militari a favore di produzioni civili.

Terzo: accrescono la produttività e l'efficienza economica delle produzioni militari, che altrimenti risentirebbero negativamente della loro maggiore protezione e dei minori vincoli di costo.

Quarto: aumentano le possibilità sia di «surge production» che di mobilitazione industriale, che un'eccessiva specializzazione della base industriale della difesa renderebbe estremamente difficili, obbligando il Pentagono a mantenere in vita, con grossi oneri finanziari, anche imprese superate, pur di non indebolire eccessivamente la base industriale della difesa statunitense.

I metodi che il Governo potrebbe impiegare per favorire tale processo di diversificazione dell'industria bellica sono quello di incentivare finanziariamente le combinazioni fra le produzioni militari e quelle civili, quello di imporre ai servizi tecnici delle Forze Armate di pretendere che per i componenti vengano sistematicamente adottati gli standard tecnici in uso in campo commerciale e quello di introdurre in modo sistematico nella progettazione dei nuovi sistemi il criterio del «design to cost», per frenare il cosiddetto fenomeno del disarmo strutturale per inflazione dei costi unitari dei sistemi d'arma più moderni.

Per quanto riguarda la «surge production», il Gansler sostiene che le nuove esigenze strategiche, in particolare la rivalutazione del convenzionale, la possibilità di operazioni di lunga durata ed i criteri di base a cui necessariamente si ispirerà

qualsiasi accordo sulla stabilità convenzionale, impongono di:

- redigere una pianificazione industriale integrata fra approvvigionamenti e produzioni del tempo di pace e «surge production»;

- modificare la «high-low» delle Forze Armate per tener conto delle possibilità reali di sostegno industriale in caso di conflitto;

- affrontare il problema non solo delle materie prime strategiche, ma anche dei componenti critici, soprattutto di quelli approvvigionati all'estero, ed individuare mezzi e componenti sostitutivi di possibile reperibilità sul mercato nazionale. A tal fine, risulta assolutamente determinante l'uso sistematico di componentistica commerciale nelle produzioni militari;

- sostenere particolarmente quelle esportazioni di armamenti che accrescono la capacità dell'industria per la difesa di fronteggiare le esigenze di emergenza delle Forze Armate statunitensi;

- separare le esigenze della mobilitazione industriale nel senso tradizionale del termine da quelle della «surge production». Quest'ultima deve essere molto selettiva e riferirsi non a sistemi completi, ma essenzialmente a munizioni ed a parti di ricambio (un'adeguata politica di gestione delle parti di ricambio è essenziale). Essa deve comprendere anche la conservazione e valorizzazione delle attrezzature che sono servite a produrre i materiali che sono ancora in servizio, anche se le industrie stanno già producendo sistemi della generazione successiva o sono uscite dal mercato militare;

- prevedere accanto alla conversione degli impianti «dal civile al militare», anche il richiamo del personale da destinare all'industria per la difesa, in modo da utilizzare al 100% le sue capacità produttive.

In sostanza il Gansler sostiene che una *diversificazione integrata e programmata* delle produzioni militari con quelle ci-

vili è del massimo interesse per la difesa e che le esigenze della mobilitazione industriale, soprattutto di quella delle produzioni di «picco» di emergenza, vanno organicamente considerate nella politica industriale della difesa. Quest'ultima non deve riferirsi unicamente alle commesse del tempo di pace. In questo senso le posizioni del Gansler si contrappongono nettamente a quelle di altri studiosi statunitensi del problema; in particolare il Melman e la Kaldor, che sostengono che una politica di diversificazione delle industrie degli armamenti comporterebbe la militarizzazione dell'economia americana, introdurrebbe nelle produzioni civili una sistematica trascuratezza del fattore costo ed accelererebbe la deindustrializzazione degli Stati Uniti, le cui attuali difficoltà sono in gran parte attribuite dai due autori che abbiamo citato all'espansione del settore militare dell'economia.

Quest'ultimo è determinato dall'andamento delle crisi e della conflittualità internazionale, dalla concorrenza dei nuovi produttori e delle produzioni delle industrie americane e sovietiche, che hanno un margine di capacità produttive in conseguenza della limitazione degli approvvigionamenti interni.

Una ricostituzione, fino a se stessa, come è proposta da diverse forze politiche, ha poco senso, perché l'industria per la difesa esiste in quanto destinata a soddisfare le esigenze delle Forze Armate nazionali. La sua esistenza nell'attuale contesto internazionale, sarebbe assurda dal punto di vista strategico-politico, poiché si tradurrebbe in una dipendenza dall'estero, sia dal punto di vista industriale. E poiché si penalizzerebbe l'industria italiana in molti settori tecnologici prioritari, che sono comuni alle produzioni militari e commerciali, finanziando anche la concorrenza estera.

La ristrutturazione deve essere incentrata sulle nuove con-

CONCLUSIONI

Un approccio «scientifico» al problema della riconversione dell'industria degli armamenti si identifica in realtà con quello della ristrutturazione e del suo adeguamento alle nuove condizioni del mercato, interno ed internazionale. Tali tendenze sono influenzate non solo dall'evoluzione tecnologica, ma anche da fattori politici, quali i possibili risultati del negoziato sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa, la sempre maggiore integrazione industriale, tecnologica e di mercato, conseguente anche all'Atto Unico Europeo, le condizioni del mercato mondiale degli armamenti.

Quest'ultimo è determinato dall'andamento delle crisi e della conflittualità internazionale, dalla concorrenza dei nuovi produttori e dalle pressioni delle industrie americane e sovietiche, che hanno un surplus di capacità produttive in conseguenza della limitazione degli approvvigionamenti interni.

Una riconversione, fine a se stessa, come è proposta da diverse forze politiche, ha poco senso, perché l'industria per la difesa esiste in quanto destinata a soddisfare le esigenze delle Forze Armate nazionali. La sua abolizione nell'attuale contesto internazionale, sarebbe assurda dal punto di vista sia strategico-politico, poiché si tradurrebbe in una dipendenza dall'estero, sia dal punto di vista industriale. E poiché si penalizzerebbe l'industria italiana in molti settori tecnologici prioritari, che sono comuni alle produzioni militari e commerciali, finanziando anche la concorrenza estera.

La ristrutturazione deve essere incentrata sulle nuove con-

dizioni del mercato, interno ed internazionale, e deve tener conto delle ristrutturazioni che sono in corso quanto meno in ambito europeo.

Per quanto riguarda il mercato, cioè le commesse delle Forze Armate, occorre tener conto che i negoziati sul controllo degli armamenti influiranno a breve termine sulla minore propensione politica ad assegnare fondi ai bilanci della difesa, e, a più lungo termine, potranno influire in termini sia qualitativi che quantitativi sulla pianificazione degli approvvigionamenti. In particolare, aumenterà l'importanza strategica della mobilitazione industriale, cioè la capacità dell'industria di effettuare «surge productions» in caso di necessità e di aumentare la produzione di mezzi per la difesa, qualora si dovesse modificare l'attuale tendenza verso la distensione e la diminuzione degli armamenti tra i due blocchi.

Questo comporta tre esigenze:

— in primo luogo, una diversificazione controllata e pianificata dell'industria della difesa verso settori produttivi a tecnologie affini a quelle utilizzate per i sistemi della difesa, come la protezione civile, l'ambiente, le telecomunicazioni, ecc.;

— in secondo luogo, la modifica dei requisiti tecnici dei sistemi d'arma in modo da utilizzare, per quanto possibile componenti e subassiemi impiegati in campo commerciale, non solo per ridurre i costi e i tempi di sviluppo, ma anche per determinare le condizioni necessarie per una mobilitazione industriale, che altrimenti sarebbe impossibile o molto difficoltosa;

— in terzo luogo, la definizione di una vera e propria politica industriale per la difesa, non realizzabile più con la sola politica delle commesse del tempo di pace, ma che tenga conto degli imperativi e dei condizionamenti della mobilitazione industriale.

Per quanto riguarda la produzione, occorre tener conto delle tendenze generali dell'integrazione tecnologica ed industriale in ambito europeo. L'Atto Unico non comporterà la creazione di un mercato unico europeo nel settore degli armamenti, e di

un'industria europea integrata della difesa, ma influirà sull'organizzazione industriale sia a livello componentistico (e sottosistemico), settore per in gran parte comune alla produzione civile e militare, sia a livello sistemistico. E ciò per il fatto che la quasi totalità delle industrie che operano nel settore della difesa, hanno anche produzioni commerciali. Il loro riposizionamento in ambito europeo influirà quindi anche sul settore delle produzioni militari. Ciò assume maggiore importanza per il fatto che la produzione dei sistemi per la difesa è ormai divenuta estremamente complessa e che una collaborazione non può limitarsi alle semplici forme di coproduzione del passato, ma richiede collegamenti tecnologici e industriali molto più organici.

Una ristrutturazione deve perciò tener conto delle nuove condizioni dell'industria europea ad alta tecnologia, che si sta trasformando nella prospettiva di un mercato unico integrato, anche se non proprio nel 1992, con conseguenti fusioni e formazioni di grandi gruppi, che saranno in posizione dominante.

Venendo all'industria italiana, le esigenze di una sua profonda ristrutturazione, evidenziata nel caso della Prima Conferenza Nazionale sull'Industria per la Difesa del luglio 1984, si sommano oramai a quelle determinate dall'accelerazione del processo di integrazione europea, del ruolo meno trainante delle esportazioni e dell'impatto dei negoziati sul controllo degli armamenti.

Le numerose proposte di legge, presentate dai partiti della sinistra o dai radicali presentano in comune vari punti, quali soprattutto:

- a) l'Italia non deve commerciare in armamenti;
- b) le industrie per la Difesa possono essere riconvertite senza nessun danno per l'occupazione;
- c) la riconversione dell'industria degli armamenti va attuata a carico del bilancio della difesa, secondo direttive di un comitato interministeriale, in cui spesso la Difesa non figura nemmeno;
- d) la riconversione viene attuata senza preventivo accertamento delle esigenze future delle Forze Armate;

e) non viene mai considerato il problema degli stabilimenti ed arsenali della Difesa.

Queste posizioni appaiono però assai discutibili, per i seguenti motivi:

a) il divieto di esportare armamenti contrasta con le tendenze all'integrazione della difesa europea, e, comunque dovrebbe essere valutato tenendo conto dei suoi effetti reali in termini sia di abolizione della capacità di autofinanziamento delle imprese, sia di mancata serializzazione della produzione, sia di difficoltà di accedere a coproduzioni in ambito europeo. Sarebbe invece necessario che l'Italia promuovesse un allineamento delle politiche di esportazioni di armamenti, che sono molto difformi fra i vari Stati europei;

b) le riconversioni industriali sono state finora realizzate, almeno nel nostro Paese, con ricorsi a cassa integrazione o con prepensionamento; non appare credibile che quanto è avvenuto negli altri settori industriali non sia valido anche per il comparto industriale in questione;

c) il mettere «tout court» il costo della riconversione a carico del bilancio della difesa, è del tutto improprio sotto il profilo logico, anche se può essere comprensibile sotto il profilo del desiderio dei fautori della riconversione di superare l'ostacolo del relativo costo finanziario;

d) la legittimità stessa dell'industria della difesa è quella di fornire alle Forze Armate italiane i materiali di cui necessitano, e appare un controsenso affrontare il problema della riconversione indipendentemente dalle sue finalità;

e) il problema dell'area industriale della difesa va affrontato contestualmente con quello dell'industria del settore, dato che la prima soddisfa almeno in parte le stesse esigenze della seconda.

Gli studi sulla riconversione effettuati in Italia da esperti esterni hanno risentito generalmente di analoghe ricerche svolte all'estero e si sono spesso limitati a trasporre nel caso italia-

no le loro risultanze, anche se riferite a contesti politici, sociali ed economici, industriali e militari del tutto differenti.

In particolare, tali studi danno spesso per scontata la possibilità di una riconversione «indolore» e si basano sulle capacità dell'industria per la difesa di effettuare produzioni diverse da quelle militari. Ma il problema non sta tanto nella produzione, quanto nella disponibilità di spazi di mercato nell'ambito di economie spesso già saturate.

L'atteggiamento delle forze sindacali appare più articolato e ispirato a maggiore cautela di quello delle forze politiche e degli studi di riconversione. In generale il sindacato, anche se negli ultimissimi tempi le tendenze ad una riconversione di principio sono aumentate, sembra più orientato a proporre una diversificazione della produzione, con espansione delle attività industriali in settori tecnologicamente analoghi a quelli delle produzioni militari. Secondo il sindacato, questo avrebbe anche benefici effetti sull'occupazione e sul carico degli ordinativi alle industrie. Le produzioni civili potrebbero in un certo senso ammortizzare l'andamento necessariamente ciclico delle commesse militari e soprattutto del mercato esportativo. Questa politica sindacale si è tradotta in numerose richieste effettuate in sede di contrattazione integrativa aziendale, per esempio nel caso dell'Aeritalia.

In realtà, anche il saggio di Nicola Bellini (nomisma) contenuto in questa ricerca sulle «Esperienze di riconversione produttiva nel settore civile e valutazioni del grado di applicabilità a quello militare», perviene ad una conclusione «gradualista».

In breve, una riconversione dell'industria della difesa dovrebbe passare attraverso una strategia progressiva di diversificazione, che presenta notevoli difficoltà anche con incentivazioni finanziarie alle imprese.

Non a caso, studiosi italiani in questo campo, come Giancarlo Graziola dell'Università Cattolica di Milano e Fabrizio Battistelli dell'Archivio Disarmo di Roma hanno auspicato realismo e cautela. Quest'ultimo in particolare, affermando che la riconversione non può essere semplicemente ispirata con il «pro-

porre beni inesistenti sul piano tecnologico e improponibili su quello commerciale».

Il ruolo della politica pubblica dovrebbe quindi concentrarsi nell'indirizzo e nel sostegno di strategie e diversificazioni, fondate sulla ricerca e sullo sviluppo di nuovi prodotti/processi o di nuove applicazioni.

Inoltre, una vera politica industriale che si estenda anche a questo settore, dovrebbe porsi più correttamente obiettivi di riconversione non di determinate imprese, ma del Paese nel suo complesso o quanto meno, di aree geografiche ben definite. Una conversione limitata alle singole imprese appare infatti assai problematica, tanto sotto l'aspetto tecnologico che sotto quello economico.

D'altra parte, occorre riconoscere che gli studi finora effettuati in questo settore sono ancora largamente insufficienti, come indica il saggio di Secondo Rolfo (Università di Torino) su «Il sostegno pubblico alla ricerca e sviluppo: un possibile strumento per la riconversione industriale».

Esso mette in rilievo che la legge 46 è stata in effetti utilizzata da talune imprese come strumento per ottenere o almeno tentare una diversificazione in campo civile o per valutare ipotetiche soluzioni alternative, ma che mancano elementi di conoscenza sufficienti per valutare i risultati raggiunti. Un'ulteriore considerazione conclusiva riguarda il problema della mobilitazione industriale, che sottolinea le difficoltà poste dalla moderna organizzazione delle imprese, derivanti dal passaggio da un'integrazione verticale della produzione ad una orizzontale.

In breve, si è venuta a determinare una «dual economy», in cui da un lato, operano le imprese capocommessa, dotate di capacità di integrazione sistemica, e dall'altro, le imprese subfornitrici, che agiscono a livello componentistico e sottosistemico. La mobilitazione industriale presuppone in realtà che sia avvenuta una precedente diversificazione produttiva, in modo tale da consentire una sufficiente flessibilità ed elasticità del tessuto industriale.

In questo senso, le istanze di conversione e quelle di mobi-

litazione industriale convergono entrambe verso l'esigenza di una diversificazione produttiva. Essa dovrebbe costituire l'obiettivo non di una politica di riconversione «ideologica», ma di una moderna politica industriale della difesa, che oggi in Italia presenta notevoli carenze.

Una di queste carenze riguarda certamente il problema della normativa e dell'organizzazione di una politica industriale della difesa che comprenda nel suo ambito anche l'aspetto di riconversione. E questo, tra l'altro, in riferimento all'articolo 7 dell'attuale disegno di legge.

Esso prevede infatti la costituzione di un ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento, inclusa la problematica della riconversione, ma collocato non nell'ambito del Ministero della Difesa, bensì in quello della Presidenza del Consiglio.

In proposito, l'opinione degli autori di questa ricerca concorda sulla costruzione di un organismo che stimoli l'impiego civile delle tecnologie e delle produzioni militari, ente che d'altra parte esiste già nei Ministeri della Difesa di molti altri Paesi, a partire dagli Stati Uniti.

Si ritiene tuttavia più opportuno che tale Ufficio di coordinamento venga piuttosto inserito alle dipendenze di un Comitato interministeriale Difesa-Industria, naturalmente più incisivo e meglio strutturato che non nella configurazione attuale. Ciò significa, nel complesso, di organizzare una struttura che offra più adeguate garanzie di personale tecnico competente, minori possibilità di duplicazione di competenze, e maggiore stabilità di consenso politico-amministrativo.

Infine, vorremmo concludere sottolineando come particolarmente nella seconda metà del 1989, alla luce dell'accelerazione del dinamismo interno e internazionale dei rapporti politico-strategici ed economico-sociali tra Est e Ovest, il problema della riconversione stia uscendo decisamente dalla sorta di limbo, a cavallo tra utopia e realtà, in cui si è venuto a trovare negli anni scorsi.

Non solo nell'Urss della Perestroika, ma anche negli Stati Uniti e in tutta l'Europa occidentale si stanno infatti afferman-

do esigenze pratiche di elaborare una strategia complessiva per un'appropriata gestione di quelle che l'economista Robert Hormats, vicepresidente della Goldman Sachs International, chiama «le conseguenze economiche della pace» e di cui la riconversione e la diversificazione produttiva dell'industria per la difesa fanno parte integrante.

**Collana del
«Centro Militare di Studi Strategici»**

1. «Il reclutamento in Italia» di Autori vari
2. «Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I di V. Ilari
3. «Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II di V. Ilari
4. «Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III di V. Ilari
5. «Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1989», Vol. IV di V. Ilari
6. «Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie» di P. Bellucci - A. Gori
7. «L'importanza militare dello spazio» di C. Bongiorno - S. Abbà
G. Maoli - A. Mei
M. Nones - S. Orlando
F. Pacione - F. Stefani
8. «Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia» di F. Calogero - M. De Andreis
G. Devoto - P. Farinella
9. «La "policy science" nel controllo degli armamenti» di P. Isernia - P. Bellucci
L. Bozzo - M. Carnovale
M. Coccia - P. Crescenzi
C. Pelanda
10. «Il futuro della dissuasione nucleare in Europa» di S. Silvestri
11. «I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988» di F. Battistelli - P. Isernia
P. Crescenzi - A. Graziani
A. Montebovi - G. Ombuen
S. Scaparra - C. Presciuttini
12. «L'organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito della Difesa» di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda

13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito Difesa»** di G. Mayer - C. Bellinzona
N. Gallippi - P. Mearini
P. Menna
14. **«L'Industria italiana degli armamenti»** di F. Gobbo - P. Bianchi
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** di L. Caligaris - K.S. Brower
G. Cornacchia - C. Donnelly
J. Sherr - A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato»** di D. Tria - T. Longhi
A. Cerilli - A. Gagnoni
P. Menna
17. **«La riconversione dell'Industria per la Difesa»** di S. Rossi - S. Rolfo
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** di S. Rossi
Fulceri Bruni Rocca
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo»** di S. Silvestri - V. Ilari
D. Gallino - A. Politi
M. Cremasco
20. **«Welfare simulation nel teatro Mediterraneo»** di M. Coccia
21. **«La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici»** di A. Paoletti - A. D'Amico
A. Tucciarone
22. **«Islam: Problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** di R. Aliboni - F. Bacchetti
L. Guazzone
V. Fiorani Piacentini
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della Difesa»** di A. Pedone - M. Grassini

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.